

SHIYE DUICE LUN

失业对策论

■ 邓大松 方晓梅等著



中国劳动社会保障出版社

失业对策论

邓大松 方晓梅 刘昌平 著
许利民 孙永勇 程宏业

中国劳动社会保障出版社

版权所有

翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

失业对策论/邓大松等著. —北京: 中国劳动社会保障出版社,
2002

ISBN 7-5045-3499-4

I. 失… II. 邓… III. 失业-对策-中国 IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 063569 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

*

煤炭工业出版社印刷厂印刷 新华书店经销

890 毫米×1240 毫米 32 开本 5 印张 134 千字

2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷

印数: 3000 册

定价: 15.00 元

读者服务部电话: 64929211

发行部电话: 64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

前 言

众所周知，失业的存在，不仅制约了经济的发展，而且也影响了社会的安定。首先，失业对经济的增长起抑制作用。一方面，失业使劳动力资源闲置，使既有的生产能力得不到充分的使用，从而使国民生产总值下降；另一方面，失业使部分劳动者失去收入来源，消费水平降低，同时社会还要提供失业保险、培训费用，增加了社会的负担。其次，失业者一方面因为自身素质低而下岗或失业，另一方面又因失业，经济收入下降而不能进行必要的人力资本投资而改善其素质，这样的恶性循环使得失业者愈加贫困。最后，失业使失业者的自尊心受到伤害，这可能会使他们感觉被社会所抛弃，甚至会导致社会动乱。然而，经济发展过程本身就是一个工业化的过程，伴随着工业化从劳务型向资本型、技术型的过渡，对劳动者的技术、知识要求越来越高，劳动者的知识、技术更新周期也越来越短。在这种背景下，无论是发达国家还是发展中国家在其经济发展过程中，都要面对失业这一社会问题。中国也同样如此。

随着国有企业下岗职工基本生活保障制度向失业保险制度并轨，我国就业工作将面临更为繁重的任务。一方面，在经济结构调整力度进一步加大、经济体制改革进一

步深化的过程中，国家将对国有经济布局和经济结构继续进行大规模调整，劳动力结构调整力度也会随之加大，国有企业将继续裁减富余职工，“十五”期间新增的裁员将达到2 000万人左右。另一方面，为适应建立现代企业制度和新一轮产业结构调整以及科技进步的要求，再加上加入WTO初期可能对部分行业造成的影响，也将增加一部分失业人员。此外，协议到期出中心未能实现再就业的下岗职工也将转为失业人员。无论是从理论上来说还是从实践上来看，这么多的失业者已经超出了社会所能承受的安全警戒线，对社会正常的运行秩序将会造成巨大的冲击，面对这种严峻的形势，整个社会都应该引起高度的警觉。当前我们应该如何面对中国的失业问题，提出相应的对策呢？本书的出版正是出于对这一问题的重要理论意义与现实意义的考虑。

本书是国家教委1998年关于完善失业保险制度的对策研究的最终成果。全书共分为四章，分别对失业和失业理论、国外治理失业的经验教训和我国的实践、我国当前失业问题的成因、就业问题的对策及展望等做出了论述。

第一章主要界定了与失业相关的概念和介绍了马克思主义经典作家和西方经济学各流派的失业理论。较明确地区分开失业、下岗、就业人口、失业人口、不在劳动力人口等概念是很重要的。因为只有在这个前提下，我们才可以确定一套与国际惯例相一致的就业和失业的统计指标体系和统计方法，较真实地反映中国的就业和失业的情况，从而为制定我国的就业政策提供依据。西方经济学家对导致失业的原因进行研究，在研究失业问题的过程中形成了各具特色、有所侧重的流派和失业理论，并提出了有针对性的政策建议。考察这些失业理论及其就业对策，无疑对

解决中国日益严重的失业问题有重要的参考价值。

第二章对国外治理失业的经验教训和我国的实践进行了阐述。他山之石可以攻玉，学习国外治理失业的经验对我国十分重要。由于西方国家经济发展水平、历史文化传统，以及劳动力市场状况不同，因此出台的就业政策也不尽相同，但其核心政策是从传统被动的就业政策转变为积极的劳动力市场政策。而积极的劳动力市场政策，包括宏观经济发展政策，职业教育、再就业培训政策，基础教育和就业服务政策等；传统被动的就业政策是对失业者发放失业保险金或社会救济等。目前我国已有许多城市在治理失业方面创出许多很好的经验，在本章，我们将详细地介绍，以供参考。

第三章是对目前我国的失业问题的成因进行分析。笔者认为原因有五个。其一是思想观念上的误区；其二是劳动力供给政策上的缺陷；其三是劳动需求上的缺陷；其四是劳动力市场政策上的不足；最后是其他有关方面存在的问题。通过对我国失业成因的分析，从而为制定我国的就业政策与对策提供依据。

第四章是就业问题的对策与展望。我国当前的就业形势十分严峻，政府应采取一些必要的政策措施以解决当前严重的失业问题，其中包括劳动预备制度、再就业培训、建立再就业基金、发展社区服务业和提供失业救助等。但是，从长期发展来讲，从根本上解决就业问题仍需要认真贯彻计划生育基本国策，控制人口过快增长，调整宏观经济政策、产业结构，强化职业教育，完善劳动力市场机制，再辅之以必要的政府调控。只有如此，才能从根本上解决就业问题。因此，规范劳动力市场将是我国政府的一项重要任务。为此，首先应当实现劳动收入的货币化，逐

步取消劳动力流动的制度性障碍，尤其是户籍制度、城乡的身份等级制度。此外，利用法律规范劳动力市场的运行。利用计算机网络技术，对劳动力市场供求信息进行充分的公布，这样有助于降低劳动力市场的运行成本，为解决就业问题提供技术支持。面向劳动力市场的职业教育制度对于培养合格的高素质劳动者，推动经济结构的调整是十分重要的。中小城镇的发展将为我国农村劳动力提供广阔的就业空间。在市场经济中，劳动密集型的中小企业是解决就业问题的主导力量，因此，政府应该努力为中小企业创造一个宽松的发展环境，大力扶持中小企业的发展。最后，面对市场经济中必然要出现的失业问题，必须通过各种宏观调控手段努力将失业率控制在一定的范围之内。对于实在难以实现就业的社会群体，通过社会保障制度对他们进行必要的救助。通过采取以上措施，我国的就业问题是可以得到妥善解决的。当然，完成这项艰巨的任务，将是一个漫长而又复杂的过程，需要社会各界的共同努力。

本书在写作过程中，得到了辽宁大学人口研究所、沈阳市劳动局、大连市劳动局、东北财经大学公共管理学院、深圳市社会保险局、广州市社会保险基金管理中心等单位的大力支持，在此向他们表示衷心的感谢。

由于失业问题涉及范围广泛，加上作者对于一些问题的认识有限，书中的错漏在所难免，诚恳希望读者原谅并给予指正。

作者

2002年7月于珞珈

目 录

第一章 失业及失业理论	(1)
1.1 失业及相关概念的界定	(1)
1.2 西方有关的就业理论	(5)
1.3 失业理论新解及中国的失业类型	(16)
第二章 国外治理失业的经验教训和中国的实践	(20)
2.1 国外治理失业的经验与教训	(20)
2.2 中国在失业治理方面的实践	(39)
第三章 中国当前失业问题的成因分析	(79)
3.1 中国的失业状况	(79)
3.2 中国当前失业问题的成因分析	(84)
第四章 就业问题的对策与展望	(104)
4.1 关于就业问题的总体说明	(104)
4.2 近期内改善中国就业状况的思路	(106)
4.3 中国就业问题的出路	(120)
参考文献	(150)

第一章 失业及失业理论

1.1 失业及相关概念的界定

一、就业、失业、下岗

根据国际劳工组织的定义，就业是指在一定年龄阶段内人们所从事的为获取报酬或为赚取利润进行的活动。失业是相对于就业而言的。如果劳动者达到或超过某一特定年龄，并且在某一特定时间内符合以下三个条件的，即为失业人口：（1）没有工作，即没有受雇或自我雇用；（2）目前可以工作，即根据某些条件，特定时间内可获得受雇或自我雇用机会；（3）正在寻找工作，即在最近某一特定时期内通过登记、申请等特定方式正在寻找受雇或自我雇用机会。这种在劳动年龄内，有劳动能力，并有求职要求的劳动者找不到或丧失就业岗位的现象即为失业。^① 部分国家对失业的定义详见表 1—1。

我国对失业所进行的界定则为：失业是指在劳动年龄内，有就业能力，并有求职要求的劳动者未能找到或者丧失就业岗位的情况。它包括：（1）16 岁以上各类学校毕业或肄业的学生中，初次寻找工作但尚未找到工作者；（2）企业宣布破产后尚未找到工作的人员；（3）被企业终止、解除合同或辞退后，尚未找到工作的人

^① 中国人民大学复印报刊资料·劳动经济与人力资源管理，1998，6：77

表 1—1

部分国家对失业的定义

国名	失业者的定义	失业率的定义
日本	劳动力调查。调查周中无工作并进行求职活动，有工作能力的 15 岁以上者。包括等待过去求职活动结果者	$\frac{\text{失业人数}}{\text{总劳动力资源}}$
美国	劳动力调查。调查周中无工作，过去 4 周内（含调查周）曾进行求职活动，有工作能力的 16 岁以上者。包括被暂时解雇和等待 30 天开始新工作的工人	$\frac{\text{失业人数}}{\text{劳动力资源（不含军人）}}$
英国	职业介绍机构业务统计。调查日中无工作，有工作能力者，向失业保险所提出救济申请者（失业保险、补助及免交保险费）	$\frac{\text{申请失业救济者}}{\text{总劳动力资源}}$
德国	职业介绍机构业务统计。调查日中在职业介绍机构登记求职者，且希望周 19 小时以上及 3 个月以上的付薪雇用，有工作能力者	$\frac{\text{登记失业人数}}{\text{劳动力资源（不含军人）}}$
法国	职业介绍机构业务统计。无工作，调查日向职业介绍机构提出应征固定全日制就业申请，进行求职登记者，且能够立即工作的 16 岁以上者	$\frac{\text{失业人数}}{\text{总劳动力资源}}$
意大利	劳动力调查周中无工作，且正求职的 14 岁以上者	$\frac{\text{失业人数}}{\text{劳动力资源（不含军人）}}$
加拿大	劳动力调查。调查周中无工作，过去 4 周内（含调查周）曾进行求职活动，且有工作能力的 15 岁以上者。包括自调查周起，4 周内有新工作的待业者	$\frac{\text{失业人数}}{\text{劳动力资源（不含军人）}}$
韩国	劳动力调查。调查周中无工作，有求职活动的 15 岁以上者	$\frac{\text{失业人数}}{\text{非军人劳动力资源}}$
新加坡	劳动力调查。调查时无工作，且有工作能力、有求职活动的 15 岁以上者	$\frac{\text{失业人数}}{\text{总劳动力资源}}$
菲律宾	劳动力调查。调查周中无工作，有求职活动的 10 岁以上者（包括因伤病或气候原因而未能求职和暂时解雇超过 30 天者）	$\frac{\text{失业人数}}{\text{非军人劳动力资源}}$
澳大利亚	业务统计。在联邦就业服务机构登记求职，过去 4 周进行求职活动的无业的 15 岁以上者	$\frac{\text{失业人数}}{\text{劳动力资源}}$

资料来源：部分国家对失业的定义。中国经济时报，1998-4-10

员；(4) 辞去原单位工作后，尚未找到工作的人员；(5) 符合失业定义的其他人员。

虽然对于失业的界定各国说法不同，但只要是符合以下条件的，都可认为是失业者：

(1) 劳动年龄内有劳动能力，即能参加工作；

(2) 愿意就业，即在一定时间内曾经以各种方式努力寻找工作；

(3) 在统计调查时没有工作。

当前由于体制转轨等原因，我国除了有失业人员外，还有大量的下岗职工。1998年，国家劳动保障部、国家经贸委等六部委对国有企业下岗职工做出了明确的界定，即：“实行劳动合同制以前参加工作的国有企业的正式职工（不含从农村招收的临时合同工）以及实行劳动合同制以后参加工作且合同期未滿的合同制职工中，因企业生产经营等原因而下岗，但尚未与企业解除劳动关系，没有在社会上找到其他工作的人员。”这一规定告诉我们，下岗与失业是有所区别的。一是下岗职工没有与企业解除劳动关系；二是下岗职工还存在着上岗的可能性。但是当前我们所要讨论的重点不是下岗和失业的区别，而是如何解决失业问题。失业从某种程度上来说是市场经济持续发展的条件之一。因为一定程度的失业会改变产业结构和就业结构，有了失业的压力才会促使企业员工挖掘潜力，提高效率，从而促进经济的发展。这就是马克思在《资本论》中将失业大军看成是“产业后备军”的原因。因此我们不必用“待岗”“下岗”等名词来掩盖失业现象的存在，更重要的是正视失业问题，积极采取措施解决中国目前较为严重的失业问题，使社会经济能够持续、协调地发展。

二、就业人口、失业人口、不在劳动力人口

从表面上看，衡量经济中的失业量似乎比较简单，但实际情况并非如此。区别全职工作的人与完全不工作的人是容易的，但区分失业者与不在劳动力人口却要难得多，我们可以从图 1—1 中看出

这一点^①。

而且，在统计资料中很难精确地反映就业和失业的状况。一方面作为失业报告中的失业者实际上并没有努力地去找工作，他们称自己是失业者，以便符合申领失业保险待遇的条件，把这些人从失业队伍中剥离出来会更真实；另一方面，失业报告中一些不在劳动力人口的人实际上想工作，这些人会努力地找工作，但在失败的求职之后放弃了努力，这些人也称为丧失就业信心的人，尽管他们实际上是没有工作的人，但并没有在失业统计中表示出来。目前，在国内外没有一种简单易行的方法能准确统计出真实的失业率，以使我们了解到有关劳动力市场的真实状况。我们惟有在明晰就业、失业、不在劳动力人口等概念的内涵和外延的基础之上，才能确定一套与国际惯例相一致的就业和失业的统计指标体系和统计方法，从而较真实地反映我国就业和失业的情况，为制定我国的就业政策提供依据。

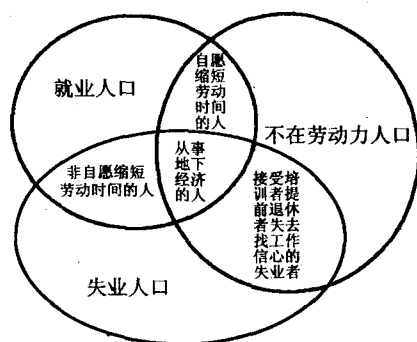


图 1—1 就业、失业、不在劳动力人口的划分示意图

^① 袁志刚著．失业经济学．上海：上海人民出版社，1997. 15

1.2 西方有关的就业理论

一、马克思主义经典作家的失业理论

马克思主义经典作家的失业理论是以劳动力商品学说为基础的。按照马克思的失业理论,就业是指劳动者将自身的劳动力作为商品出卖,实现了自身价值,其使用价值作为资本的要素并入生产过程;而失业是指劳动力作为商品停留在流通领域,未实现其价值,其使用价值未在生产活动中发挥作用。马克思认为,在资本主义社会必然会出现资本排挤劳动力的现象,从而导致失业。因为,随着资本主义的发展,竞争的压力不断加大,迫使资本家走一条不断提高生产率之路,结果使资本有机构成不断提高,即资本有机构成中的不变资本的比例越来越大,而可变资本的比例相对减少。当这种减少的比例严重制约了可变资本量的增长时,就会出现资本对劳动力的需求不能满足求职者的需要,就会出现失业,而这种失业完全是相对于资本对剩余价值的追求而产生的,因此叫做相对过剩人口。正如马克思在《资本论》中所说的“资本主义积累不断地并且同它的能力和规模成比例地生产出相对的,即超过资本增值的平均需求,因而是过剩的或追加的工人人口”^①。马克思认为相对过剩人口是多样的,即:(1)流动形式的过剩人口,即暂时找不到工作的临时失业工人。(2)潜在形式的过剩人口,主要是指农村的过剩人口,在资本主义农业中,由于有机构成的提高,对农业工人的需求绝对减少;而且对人口的这种排斥不像在非农业的产业那样,会由于更大规模的吸引而得到补偿。因此,一部分农村人口经常准备转入城市无产阶级或制造业无产阶级的队伍,经常等待着有利于这种转化的条件,这就是经常存在的潜在的过剩人口。由于农村的许多劳动者占有一部分土地,因而不像城市的过剩人口的数量只有

^① 马克思恩格斯全集·第23卷·北京:人民出版社,1983.691

在排水渠开放得特别大的时候才能看到。(3) 停滞形式的过剩人口, 指没有固定职业, 依靠干些杂活勉强维持生活的劳动者, 其特点是劳动时间最长而工资最低。

马克思认为, 相对过剩人口不仅是资本主义制度的产物, 而且是资本主义生产方式存在和发展的必要条件, 是资本主义生产所必备的“蓄水池”。过剩人口不受实际人口增长的限制, 为资本增值的需要创造出随时可供剥削的人身材料。现代工业的周期波动或增长就是建立在过剩人口不断形成、吸收的基础之上的。马克思认为, 过剩人口还可以产生新的生产部门, 增加就业。

但是, 马克思所谈到的失业是针对资本主义社会而言的, 马克思并没有分析社会主义社会的失业问题。而且马克思主义经典作家的失业理论也未涉及结构性失业问题, 只是从总量上把握失业人口, 即分析劳动力总供给超过资本增值需要的劳动力总需求的过剩人口, 而未就结构性失业尤其是技术进步和产业结构调整所引发的结构性失业进行深入的讨论, 这是明显欠缺的。再者, 马克思主义经典作家过多地探讨了失业的制度根源, 将失业的存在完全归于资本主义制度本身, 而对失业经济学根源则少有论述。尽管如此, 马克思以劳动力商品学说为基础的失业理论还是为我们今天研究失业问题提供了难能可贵的借鉴, 这就是: 必须从劳动力供给与需求两个方面来研究失业问题, 探讨解决失业问题的方法。

二、西方经济学派失业理论

1. 古典就业理论

以萨伊、马歇尔等为代表的古典经济学派认为, 劳动的需求与劳动的供给都取决于实际的工资水平, 劳动的需求与实际工资水平呈反方向变化, 而劳动的供给则与实际工资呈相同的方向变化, 由于劳动力市场是完全竞争的, 工资可以适应劳动力市场的供求变化而迅速变动。当存在失业即劳动的需求小于劳动的供给时, 实际工资水平会迅速下降, 从而使雇主增雇工人, 失业减少; 如果劳动的需求大于供给, 实际工资迅速上升, 从而使雇主减雇工人, 劳动的

供求趋于平衡。因此，劳动力市场均衡时所决定的就业量一定是充分就业，大量的、长期的失业量是不可能存在的。

古典就业理论在理论上排斥了失业存在的可能性，而将实际中所存在的失业归结为摩擦性失业和自愿失业。该理论认为这两种失业的存在与充分就业并不矛盾。摩擦性失业是劳动者正常流动过程中所产生的失业。劳动者流动包括老工人退休、年轻人进入劳动力市场的新老交替过程；劳动者出于某种原因而自行放弃原来的工作或被解雇，以及转移到新地区寻找新工作的过程，这都需要花费一定的时间。自愿失业是指有工作能力的人可能因不愿接受现行的工资，或不愿降低已得的工资而导致的失业。由于他们所要求的实际工资高于均衡工资水平，不可能被雇主所雇佣。这些人只要愿意减少货币工资就能被雇佣，整个经济将消灭自愿失业。同时该理论认为，任何有工作能力而愿意工作的人，不会因摩擦的原因而遭受较长时间的失业。所以摩擦性失业同自然失业一样并不是一个严重的问题，这两种失业的存在与充分就业并行不悖。

2. 凯恩斯的就业理论

1929年西方经济大萧条从根本上动摇了古典就业理论所奉行的市场自动调节而达到均衡的观点，这时产生了凯恩斯建立在有效需求概念基础上的宏观经济理论。而就业理论是凯恩斯理论的核心。凯恩斯接受了传统经济学的摩擦性失业和自愿失业两个范畴，并提出了第三个失业范畴：非自愿失业。凯恩斯认为，在各种形式的失业中非自愿失业是最重要的。只有消除非自愿失业，才意味着充分就业。所谓非自愿失业是指在现行的工资水平下愿意工作却找不到工作的现象^①。即非因本人意愿而导致的失业。资本主义未能实现充分就业，总是将未充分就业的原因归于有效需求不足。所谓有效需求是指总供给和总需求达到均衡时的需求，也是投资和储蓄达到均衡时的需求，企业主的利润达到最大化时的总需求。凯恩斯

^① [英] 凯恩斯，就业利息与货币通论，北京：商务印书馆，1963. 19

认为,就业量的多少取决于企业对劳动力的雇佣量,企业对劳动力的雇佣量又取决于市场对企业产品的需求量。所以总就业量是由总需求量决定的。总需求增加,总就业量就增加;反之,总就业量减少。而在现实经济中存在有效需求不足,这是边际消费倾向递减、资本边际效率递减、流动偏好等三大基本心理规律的结果。边际消费倾向递减的规律使人们的消费需求不足;资本的边际效率递减和流动偏好又使人们投资需求不足。在凯恩斯看来,解决失业问题的一般政策就是设法提高资本的边际效率或设法降低利息率以刺激投资;同时设法提高边际消费倾向以扩大消费。也就是说,只要社会能提供足够的有效需求,失业问题就可以解决。为此,必须依靠国家对经济生活进行直接的干预。具体措施包括:(1)实施扩张性的财政政策,用举债的方式扩大政府开支。主张政府承担公共事业投资,承担社会福利责任。政府还应对私人进行订货和贷款,通过国家直接进行投资或消费来弥补私人消费和投资的不足,以提高国民收入和就业水平。(2)实行扩张性的货币政策,通过中央银行调节货币供应量,以影响利率的变动来间接影响社会需求,银行可借增加货币供应量来刺激就业。(3)实行政府干预对外贸易的政策,扩大出口,限制进口,保持本国的贸易顺差,以利于国内经济繁荣与增加就业。(4)实行高额累进税政策进行收入再分配,以提高消费倾向,通过消费的增加提高全社会的就业水平。

凯恩斯的就业理论在分析货币市场利息率时,没有区分贷款利息和存款利息对于投资和消费的不同作用,使其理论在解释可信度上受到影响。而且,更为重要的是,有效需求不足理论把总供给放在一边,仅仅注重需求方面的分析,认为只有总需求才是就业量的决定性因素。而在现实生活中,劳动力供给确实对就业产生了十分重要的影响,特别是在我国当前的情况下,劳动力总供给显然远远大于总需求。此外,还存在充分就业之前总需求大于总供给的情况。而这些都是有效需求不足理论无法解释的。因此,凯恩斯有效需求理论在政策上的借鉴意义是有限的。

3. 供给学派的就业理论

供给学派经济政策的基础是实行供给管理，其政策核心是减税。供给学派认为，一个经济的最终产品的供给是由市场物品、居民户商品和居民闲暇三个部分构成。由于市场部门受国家税收制度的严格监督，而居民户则作为不纳税的经济部门而存在，因而税率提高会使劳动资源流向居民户部门或用于享受闲暇，使劳动供给减少，同时也会使部分非劳动资源流向居民部门，甚至转入“地下经济”。相反，减税导致实际工资提高，从而会使居民向市场部门提供的劳动增加，工作积极性增强，工作效率提高。这说明，劳动供给的收入效应不是很强，而替代效应则较强。

供给学派也具体分析了高福利的危害。在他们看来，高额失业保险津贴制度事实上鼓励了失业者延长失业时间，并诱使雇主和雇员以加剧临时解雇和失业的方式来组织生产。例如，在生产和销售淡季，雇主大批解雇雇员，让他们去领失业救济金，而雇员也乐意不劳动而获得不菲的失业救济金，还可以乘此机会去旅游度假；等到旺季，雇主再临时增加雇佣人数。由此可见，高失业的原因并不完全是由于需求不足，失业的真正原因是由于政府执行高税收、高失业津贴和最低工资法等政策所造成的对就业有害的刺激和人为的障碍。因此，他们主张经济自由，反对政府的不适当干预；削减社会福利支出中的失业保险津贴，严格规定失业救济的发放条件，停办公共服务就业计划，取消最低工资的规定，充分发挥市场机制的作用。

4. 货币主义的就业理论

一般来说，在信息不十分完备、部门之间劳动力供求结构性较强、培训劳动力的成本较高的情况下，任何经济都会存在一部分结构性的、摩擦性的失业。凯恩斯的反对派——现代货币主义的主要代表弗里德曼提出了“自然失业率”的概念。弗里德曼认为，自然失业率是指在没有货币因素干扰的情况下，让劳动力市场和商品市场的自发供求力量发挥作用时应有的处于均衡状态的失业率，也就