

# 从

# 计划就业到

CONG  
JIHUA JIUYE DAO  
SHICHANG JIUYE

# 市场就业

国有企业劳动就业制度的变迁与重建

陈少晖 著



中国时改经济出版社

# 从计划就业到市场就业

——国有企业劳动就业  
制度的变迁与重建

陈少晖 著

中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

从计划就业到市场就业：国有企业劳动就业制度的变迁与重建  
/陈少晖著. —北京：中国财政经济出版社，2003.1

ISBN 7-5005-6288-8

I. 从… II. 陈… III. 国有企业-就业制度-经济体制改革-研究-中国 IV. F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 107792 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: [cfeph@dre.gov.cn](mailto:cfeph@dre.gov.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 13.5 印张 322 000 字

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月北京第 1 次印刷

印数：1—2 000 定价：23.80 元

ISBN 7-5005-6288-8/F·5487

(图书出现印装问题，本社负责调换)



## 作者简介

陈少晖 1962年生，男，福建安溪人。福建师大经济法律学院副教授、硕士生导师，福建师大闽台区研究中心兼职研究员。1980~1998年间，分别就读于南京师大、华东师大、福建师大，相继获得法学学士、法学硕士、经济学博士学位。现在厦门大学经济学博士后流动站从事博士后研究，师从著名经济学家邓子基教授。主要研究领域为：劳动就业与社会保障、国有资产研究、当代中国经济史等。在《当代经济研究》、《中国劳动》、《国有资产管理》等学术刊物上发表学术论文60余篇。公开出版《国有企业劳动就业体制研究》等专著、合著及教材9部。其中多篇论著获得各类科研成果奖励。

# 目 录

序	邓子基	( 1 )
导 言		( 6 )

## 第一篇 统包统配的计划就业制度 (1949~1978 年)

第一章 建国初期新政府的反失业措施与新就业方针	( 12 )
第一节 建国初期失业状况的严重性及其成因	( 12 )
第二节 安置与救济并重的反失业措施	( 14 )
第三节 新就业方针的形成及其调整	( 21 )
第四节 劳动力全国统一招收与调配制度的建立	( 25 )
第二章 赶超型工业化战略与国有企业的建立	( 34 )
第一节 以重工业优先发展为特征的赶超型 工业化战略的确定	( 34 )
第二节 传统计划经济体制的形成及其内在结构	( 44 )
第三节 适应计划经济体制需要的企业国有化	( 52 )
第三章 国有企业的非经济特征与就业福利化	( 63 )
第一节 传统国有企业的非经济特征	( 63 )
第二节 企业办社会：传统国有企业的功能泛化	( 69 )
第三节 国企职工工资低增长机制与均等化倾向	( 82 )

<b>第四章 国有企业传统就业模式与运行绩效</b> ·····	(101)
第一节 公有制基本矛盾制约下的就业矛盾与目标	····· (101)
第二节 扩张冲动：传统体制下国有企业的劳动需求行为	····· (109)
第三节 低效供给：国有企业职工的劳动供给行为	····· (115)
第四节 传统劳动就业体制的运行绩效分析	····· (122)

## **第二篇 传统国企就业体制的改革与局限 (1978~1992 年)**

<b>第五章 国企改革的启动与双轨就业体制模式的形成</b> ·····	(135)
第一节 国有企业管理体制改革的启动	····· (135)
第二节 国有企业就业体制改革的进程	····· (142)
第三节 双轨就业体制模式的生成	····· (160)

<b>第六章 就业双轨制下国有企业的劳动供求行为与调节机制</b> ·····	(166)
第一节 双轨制下劳动供求行为的非对称性	····· (166)
第二节 双轨制下劳动激励机制的残缺与低效	····· (173)
第三节 双轨制下的劳动力流动约束	····· (184)
第四节 就业陷阱：企业冗员沉淀与需求扩张并存	····· (194)

### 第三篇 市场就业制度模式的确立 (1992 年至今)

- 第七章 国有企业劳动就业制度重构的战略思路**…………… (208)
- 第一节 制度刚性：国有企业就业体制改革滞后的深层原因**…………… (208)
- 第二节 市场就业：劳动就业体制改革的目标模式**…………… (215)
- 第三节 配套改革：企业就业体制改革的制度创新**…………… (225)
- 第八章 国企职工下岗分流与再就业工程的启动**…………… (237)
- 第一节 国有企业冗员沉淀的综合成因**…………… (237)
- 第二节 隐性失业显性化：引入公开失业机制**…………… (244)
- 第三节 再就业工程的成效与局限**…………… (253)
- 第九章 建立市场导向就业机制与处理职工劳动关系**…………… (275)
- 第一节 市场导向就业机制的启动：下岗与失业并轨**…………… (275)
- 第二节 理顺劳动关系：建立市场导向就业机制的突破口**…………… (285)
- 第三节 劳动关系处置中的政府定位与政策取向**…………… (300)
- 第四节 建立市场导向就业机制：制约因素与模式选择**…………… (308)
- 第十章 国有企业收入分配制度的市场化改革**…………… (318)
- 第一节 国有企业工资改革的基本原则与目标模**

式	(318)
第二节 企业工资运行市场化的障碍与清除	(324)
第三节 实现国有企业工资体制改革目标模式的构想	(332)
第四节 国有企业劳动力产权与剩余收益分享	(338)
<b>第四篇 建立与就业市场化相适应的社会保障制度</b>	
<b>第十一章 中国社会保障制度的改革与重建</b>	(350)
第一节 社会保障制度前期改革滞后所引致的艰巨性	(350)
第二节 国外社会保障制度改革：借鉴与启示	(363)
第三节 我国社会保障制度改革的理论依据与基本原则	(372)
<b>第十二章 新型社会保障制度的模式选择与筹资机制</b>	(385)
第一节 新型社会保障体制的选择模式：混合制	(385)
第二节 建立独立于企业之外的社会保障制度体系	(395)
第三节 体制转轨期社会保障筹资机制的建构与完善	(400)
<b>主要参考文献</b>	(413)
<b>后 记</b>	(424)



# 序

邓子基\*

中国经济体制改革开始以后，随着产品供求关系的改变以及要素生产率的提高，滞存于原有体制下的隐性失业越发失去其存在的客观基础，出现了显性化趋势。这集中表现在：一方面，“民工潮”持续升温；另一方面，大量的国有企业职工被迫分流下岗。其问题的严重性在于，目前条件下新的市场经济体制尚未完全确立，传统计划经济体制还在某些领域或环节顽强生存。经济转轨时期失业问题的复杂性与相关理论的准备不足已形成强烈反差，加之我国经济发展已由高速增长转入次高速增长阶段，单靠经济总量扩张来吸纳就业的边际效应日渐减弱。由此可见，继中国经济实现“软着陆”后，面对目前体制转型和结构调整两个方面重大变化的叠加，劳动就业矛盾更为突出，已形成制约中国经济发展和国企改革的头号难题，而这一难题解决的彻底程度及时间安排既涉及效率的提高，又关系到社会稳定的大局。

陈少晖博士的新著《从计划就业到市场就业——国有企业劳动就业制度的变迁与重建》以马克思主义基本理论为指导，从制度变迁的视角，通过对建国以来我国国有企业劳动就业制度的历史演变轨迹的客观描述，揭示了传统计划就业制度的弊端，分析了改革后形成的双轨就业体制模式的局限性，从而论证了国有企业就业制度进一步深化改革的必要性；在此基础上，以改革的实

际进程为依据，提出了重建以市场化就业为导向的国企劳动就业制度新框架，并针对就业制度创新中的各种问题和难点，提出了一系列富有建设性的改革方略与创新对策。关于就业问题的研究是目前学术界探讨的热点，这方面的研究成果可谓汗牛充栋，但从历史的纵向角度，深入国有企业的微观层面，大跨度地对计划就业制度向市场就业制度的过渡进行系统的实证性研究，在这一领域尚不多见，至少还没有形成专门性论著。因而，陈少晖博士这部专著的出版，应该说是这一研究领域的一项新成果，具有开拓性的意义。

通览全书，我认为，该著作具有以下几个方面的理论创新：

第一，提出了国有企业改革的新思路。建立现代企业制度是国有企业改革的目标模式。从理论上讲，这种市场取向的改革应当包含两个层次的内容，一是生产资料所有权问题，即“产权”；一是劳动力所有权问题，即“劳权”。与“产权”改革相联系，要改革传统企业制度，确立企业市场主体的独立法人地位；与“劳权”改革相联系，要改革劳动就业制度，确立劳动者个人作为劳动力所有者的独立地位。而回顾 20 多年的国企改革历程，我们的主要思路始终围绕着物质资源的市场配置为取向，相继实行了放权让利、承包经营、两权分离、股份制等改革形式，沿着“产权”改革的逻辑规定向前推进，而忽略或拖延了国企人力资源配置的市场化改革。事实上，在劳动就业制度的市场化改革严重滞后的情况下，如果刚性的劳动力配置结构，低效率的充分就业，均等化的收入分配和供给式的企业保障制等与劳权相关的问题没有得到彻底解决，国有企业的产权改革也难以真正取得成效。因此，作者认为，国企改革应当开拓新思路，在积极推进“产权”改革的同时，必须将“劳权”制度改革置于同等重要的地位。应该说，这种对国企改革思路的反思是深刻和正确的。

第二，构建了国有企业新型劳动就业制度的基本框架。作者借鉴了西方新制度经济学的制度分析方法，正确地认识到，由于劳动用工制度、工资分配制度和福利保障制度在传统体制中是有关社会分配的制度安排，这种制度安排在其长期的历史延续过程中，塑造了一种刚性极强的利益分配格局。因此，这时劳动就业制度的变革或创新如果单纯从提高企业经济效益的功能目标出发，而不顾或忽视企业职工的身心利益要求，不对他们的利益损失作出合理补偿，那么这种制度创新就不仅将因丧失广大企业职工的价值认同而难以制度化，而且还可以由此引起社会震荡而导致改革的夭折。在这一分析的基础上，作者认为，劳动就业制度改革的目标模式是实现劳动力的完全市场化配置，但实现这一目标的路径应当是循序渐进式的，而且必然与其他制度的改革相互协同配套。为此，作者设计了新型劳动就业制度的基本框架：主体明确化；工资市场化；失业公开化；保障社会化；调控宏观化。我认为这种理论观点和改革方略是独到和富有见地的。

第三，对我国企业福利保障制度的成因提出了新的见解。社会保障的企业化，是长期以来困扰国有企业就业制度市场化改革的主要障碍，要清除这一障碍，首先必须找准形成障碍的成因。关于我国企业福利保障制度的成因，学者们从各自不同的视角进行了广泛的探讨，成因解析涉及思想源流、政治观念、经济体制、管理模式、历史积淀等各个方面。从一般意义上讲，这些解析无疑是正确的，但没有触及问题的实质。该书作者认为，传统企业福利保障形成的根本原因，首先在于它是建国以来实施工业化战略步骤配套政策的直接产物。一方面，政府通过大规模的社会主义改造运动，建立公有制的经济基础，从而集中几乎全部社会资源，高速度地发展经济建设；另一方面，政府采取高就业、低工资和高福利政策，维持人民的基本生活需要，从而使国家工

业化的高积累战略和赶超战略得以在一种稳定的社会政治环境中顺利实施。但在生产力水平低下、社会财富总量相对匮乏的约束条件下，尽管政府集中了几乎全部资源，也无法同时满足经济发展和社会保障两大目标的现实要求，因而只能借助行政科层系统，将自身肩负的社会保障职责逐级下放落实，最终通过每个国家经济的基层组织而具体实施。由这种行政组织结构功能框架所决定，每个企业组织除了执行各自的经济职能之外，作为一级政府的行政下属还行使着诸多社会管理的职能，包揽着职工基本生活的各个方面——从生老病死到衣食住行。我认为，作者从新的视角分析我国企业福利保障制度的成因，无论在逻辑上还是在经验上，都是令人信服的。

第四，从理论上解决了国有企业劳动力产权的主体地位。目前国有企业公司化改革过程中遇到的一个突出问题是企业产权结构不合理：国家作为资本所有者拥有全部或绝大部分的剩余索取权和控制权，而企业内部劳动者（劳动力产权所有者）的利益和地位未得到应有体现。由此造成国家和企业局部利益的冲突和企业运行机制的低效率。而且上述产权安排与公有制希望确立劳动者主体地位的本来目的是相矛盾的。基于这种分析，作者明确提出：国有企业要建立符合现代企业制度需求的收入分配新体制，首先要在理论上承认并在实践中切实赋予劳动者独立的劳动力产权主体地位，从而参与对企业剩余收益索取权的分享。我认为，这种分析和结论不仅在理论上是成立的，而且在实践中有利于推进国有企业内部治理结构改革的进一步完善和规范。

此外，作者在引入公开失业机制正负效应的分析，推行再就业工程的思考，社会保障制度模式的选择以及社会保险基金的筹资机制等一系列涉及国企劳动就业制度改革理论和实践问题上，均有深入的思考和独到的见解。有些观点尽管还不够成熟，

还有再探讨的必要，但至少作者是持之有据、自圆其说的。这种勇于探索的精神是值得称道的。

陈少晖博士是我 2002 年新招收的博士后，进站后选定的研究课题是《社会保障基金管理研究》，这是一个与这部专著具有很强相关性的课题。我希望他在现有研究成果的基础上，以严谨的治学态度，科学的研究方法，务实的探索精神，与时俱进，开拓创新，在今后的科研工作中取得更加丰硕的成果。

\* 邓子基系厦门大学财金系教授、博士生导师、博士后联系导师。是我国著名经济学家、财政学家，全国重点财政学科总学术带头人，享受国务院“政府特殊津贴”。在学术上独树一帜，是“国家分配论”的倡导者和主要代表人物之一。

# 导 言

## 一、问题的提出

众所周知，企业改革是市场经济改革的核心环节，而国有企业尤其是国有大中型企业的改革又是整个企业改革的核心内容。考察这个核心环节和核心内容的艰难改革进程，我们不难发现，困扰国有企业改革的因素固然是多方面的，但计划经济时代形成的以统包统配为基本特征的劳动就业制度是其中的一个重要方面。在一定意义上可以说，不彻底打破传统的计划就业制度，实现国有企业人力资源配置的市场化，即就业市场化，国有经济的改革几乎会在所有环节上陷入困境。这也就是本课题研究的初始动机与价值所在。

新中国成立后，中国的主流意识形态对于社会主义的认识只坚持生产关系标准，以所有制性质作为衡量社会主义是否完善的基本尺度，把实现生产资料的全民所有制视为社会主义经济制度的惟一标志，大力推行企业国有化改造和建设。因而，在就业问题上完全沿袭了马克思主义的经典观点，始终坚持认为失业人口只是资本主义特有的现象，社会主义条件下不存在失业现象。正是在这一理论指导和影响下，中国在改革前30年的社会主义实践中，对于城镇人口的劳动就业实行统分统配的计划就业制度，实际上是“三个人的饭五个人吃”的就业分摊模式，即低工资、广就业的“全面就业”制度。尽管如此，在传统计划经济体制下

仍然没能解决所有城镇人口的就业问题，只不过以“待业人口”和“在岗失业”的特殊形式隐性地存在，但付出的代价是有目共睹的，即高就业率下的国有企业运行绩效低下。

市场机制的引入，使我国的就业体系从 80 年代起呈现双轨运行特征，即在保留计划就业的同时，开始逐步扩大市场化就业制度的范围。与此相对应，失业现象也区分为隐性失业和公开失业两大类，随着企业制度改革的深入，尤其是 1993 年我国推进国有企业实行现代企业制度以来，一方面要求企业追求利润最大（或经济效率最大）的经济理性复归，另一方面又要逐步把国有企业推向市场竞争中去，不再让它们享受预算软约束之类的特殊保护。但是，国有企业在经济理性复归和进入市场竞争过程中的一个最为棘手的问题是，企业如何把多余的劳动力通过下岗分流转移出去，从而使企业减员增效。因为这一问题不解决，国有企业难以做到以利润最大化为其经营目标，过多的劳动成本支出每时每刻都在侵蚀着利润，同时也难以与其他类型的企业展开有效和公平的竞争。因此，从这个角度上讲，国有企业劳动就业制度改革首先必须解决的是企业内部隐性失业的显性问题。

从企业的微观角度来看，隐性失业显性化是一个理性复归的问题，也就是说，以单个企业来讲这个过程是自然的，也是合理的。但是，从宏观角度来讲，从整个社会角度来看，相当数目的国有企业如果一夜之间都把富余人员推向社会，这将是一个社会无法承受的非理性行为。因此，我们认为，要成功地推进国有企业就业制度的市场化改革，既有一个速度问题，又涉及到一个前提问题。所谓速度问题，就是我们必须缓慢有序地逐步释放隐性失业，将其显性化过程置于可控范围内；而所谓前提问题，则是我们要在大规模隐性失业显性化之前，努力建设好劳动力市场，积极探索出一套适合我国国情的再就业机制，通过多种措施使那

些公开化的失业职工缩短其失业期限，尽快实现再就业；同时，我们还必须建设好以失业保险、养老保险、医疗保险为主要内容的社会保障体系，以使那些下岗后难以实现再就业的国企职工得到基本的社会保障，这也是社会主义市场经济建设的题中应有之义。

## 二、本书的逻辑结构

本书除序言和导言外，共分为四篇十二章。从逻辑思路上看，全书以国有企业劳动就业制度的历史变迁为基本脉络，以劳动就业的三个基本要素（劳动力供求、劳动力价格、劳动保障）为研究对象，组成了本课题研究的基本框架。第一篇所包含的四个章节，主要分别从宏观、微观两个方面分析传统国有企业劳动就业制度形成的历史进程、内外成因、模式特征及其运行绩效，从而论证了1978年后我国对计划就业制度实行全面改革的必然性。第二篇包括两个章节，仍属于历史分析的范畴，先是在第五章通过对1978年改革以来国有企业劳动就业体制改革进程的描述，揭示了1978~1992年间我国双轨就业体制模式的形成；之后在第六章深入国有企业内部，着重探讨了在就业双轨制下企业的劳动供求行为及其调节机制，从而论证了这一阶段国企就业制度改革的有限性及其进一步改革的必然性。第三篇包含七、八、九、十共四个章节。在对1992年以来国有企业劳动就业制度改革现状进行深入分析的基础上，第七章提出了以市场化就业为国企就业制度改革的目标模式，之后三章从制度创新的角度，分别从再就业机制、劳动关系的处置和收入分配调节机制三个方面，分析论证实现国有企业就业市场化的基本途径和应对策略。第四篇包含第十一、十二两个章节，在借鉴国外社会保障制度经验教训的基础上，着重探讨了由企业保障制向社会保障制转变的



必要性，以及如何适应就业市场化需要，建立一个真正独立于企业之外的社会保障体系的可行性方案。

### 三、本书的研究方法

本课题的研究，遵循从我国实际出发的方法论基础，坚持以马克思历史唯物主义和辩证唯物主义为指导原则。根据总体研究和各章节分析的内容，主要采用了以下两个分析方法：

一是历史分析与逻辑分析的统一。纵观全书的基本框架，可以看出这样一个显著特征：对我国国有企业劳动就业制度的研究，是从历史的纵向，通过对建国以来劳动就业制度演进的客观过程及其状态特征进行实证性分析，回答了它们“是什么”的问题。然后在此基础上，分析了决定和影响劳动就业体制及其改革中各因素的前因和后果，回答了它们“应该是什么”的问题，从而不仅得出了肇始于20世纪70年代末的国企计划就业制度市场化改革既是历史的必然，同时也是一个自然的逻辑演变过程的结论。

二是宏观分析与微观分析相结合。从本质上讲，劳动就业体制的核心就是劳动力资源的配置问题。而劳动力资源的配置层次有两个：一是微观经济层次，即理性的微观经济主体（如企业）如何使其可支配的劳动力资源得到最优配置；二是宏观经济层次，即劳动力资源总量的利用和调节。一般说来，在市场经济体制下，微观层次上的劳动力资源配置是让给市场机制去完成的，而宏观层次上的调整则是由政府作出的。而在计划经济体制下，计划者的调控是全面的，其调控面不仅涉及宏观层次的劳动力资源配置，而且还直接干预到微观企业的劳动供求关系。正如我们在正文中指出的，中国的国有企业是经济发展战略制约下的内生制度安排，为了实现这一战略目标，它不仅需要具备企业本来的