

劳动社会保障文丛
Labor & Social Security Selection

The Employment
in the Transition
Period of China

杨宜勇 著

中国转轨时期的 就业问题

.2



中国劳动社会保障出版社

123
劳动社会保障文丛

Labor & Social Security Selection

0669.2
Y2/a

中国转轨时期的就业问题

The Employment in the Transition Period of China

杨宜勇 著

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

中国转轨时期的就业问题/杨宜勇著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2002

劳动社会保障文丛

ISBN 7-5045-3539-7

I. 中… II. 杨… III. 就业问题-研究-中国 IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 040111 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 10.875 印张 307 千字

2002 年 10 月第 1 版 2002 年 10 月第 1 次印刷

印数: 3000 册

定价: 25.00 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>

总 序

(一)

中国是一个发展中国家，也是近 24 年来世界上经济发展速度最快的国家，估计未来中国年均递增 6% 以上的速度还将持续 30 年。过去的 24 年里，前 12 年解决了中国的温饱问题，接着的 10 年解决了小康问题，高速度的发展得力于生产力的解放。展望未来，中国已经于 2001 年年底正式加入世界贸易组织（WTO），进一步拓展了发展的空间；从目前中国人均国民生产总值（GDP）所处的水平来看，正在进入一个加速发展的时期。因此，“中国奇迹”将继续下去。

中国是一个转轨型国家，正在由传统的计划经济向社会主义市场经济体制过渡，完成这个过渡还需要近 10 年的时间。体制转轨是一种非常复杂的事情，这种变革不同于革命，不可能在很短的时期内完成，需要经历思想解放、观念转变、制度创新、组织创新和机制创新等一系列过程，其中有高昂的激情，也不乏心路历程的艰辛。目前中国的改革已经超越了临界点，“中国模式”已经初显轮廓，中国的经验正在不断丰富着世界发展经济学的宝库。

中国现在是一个市场化程度并不很高的国家，市场体系有待进一步完善，市场的秩序亟待整顿和规范。其中劳动力市场作为发展最为滞后的一个生产要素市场，如何加快发展，今后 5 年内大有文章可做。中国在坚持自己的发展特色时，也需要吸收和借鉴世界上发达市场经济国家的成功经验，这可以使我们的少走弯路。

这就是我们劳动和社会保障理论及政策研究工作面临的时代背景。

(二)

“精彩人生，始于劳动”，这是中国劳动社会保障出版社的宣传语。“安稳人生，得由社保”，这是我们想再补充的一句话。这两句话放在一起，就更加全面了。因为仰赖劳动固然是实现人生精彩的必由之路，而同时依靠社保，人生才能变得安稳。我们渴望精彩，但是必须从辛勤劳动开始；我们害怕风险，只有社会保障才能分担忧患。从社会历史的发展过程来看，劳动先于社会保障；从现代人类心理底层的需要来看，社会保障高于劳动。两者相互依存，越来越难以分割。

《劳动社会保障文丛》正是源于中国的经济体制转轨和劳动与社会保障的密不可分应运而生的。经过近2年的认真筹备，现在开始闪亮登场了。我们不敢自诩我们推出的全部都是精品，因为这需要由社会来检验，但是我们的态度是严谨的，是按照出严格意义上学术专著的工艺流程来生产的，这一点我们充满自信。出版这样一套文丛，我们绝不是一时的冲动，而是有一个长期的酝酿和规划，今后打算每年推出五六本像样的专著，以期推动中国劳动和社会保障学术研究的发展，并促进中国劳动保障实际工作水平的提高。在推出一系列代表中国劳动和社会保障领域最高学术水平专著的同时，一批又一批新的劳动和社会保障问题专家脱颖而出，这是我们最最希望看到的。愿我们的肩膀能够托起更多新人的双脚。

(三)

随着社会主义市场经济体制的逐步建立，就业与失业、劳动关系、劳动力市场、工资收入分配、养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险、最低生活保障、职业培训、职业生涯、职业预测、人力资源管理等一系列劳动和社会保障领域的问题成为了社会各界关注的热点。特别是经济体制转轨时期的劳动和社会保障问题，不仅对于中国，

而且对于世界都具有典型意义，值得我们认真研究和总结。

出于现实的需要，目前越来越多的专家、学者投身于这一领域，从经济学、管理学、社会学、心理学、法学和政治学等不同角度，对这些问题进行了广泛而深入的探讨，出现了一批观点新颖、有相当理论深度和学术价值的论著。在这些论著中，一批博士的优秀研究成果尤为突出，将这些优秀研究成果结集出版可以让更多的人了解和分享最新的科研成果，推动劳动和社会保障方面的学科建设，更好地发挥理论为实践作指导、科研为决策提供积极的积极作用。

本丛书坚持学术性与政策性并重的原则，选择当期劳动和社会保障领域最新和最具代表性的理论和政策研究成果（包括博士论文、专著、国家重点科研课题报告）作为出版对象。强调学术性是为了找出规律性的东西，深化对劳动和社会保障问题的认识；突出政策性是为了为现实问题寻找答案。只有把学术性与政策性在这套文丛里有机地结合起来，才能产生相互促进的繁荣局面，才能真正具有生命力。

我们力图使这套丛书具有这样的特点：理论与实际紧密结合、国内与国外相互印证、“出身”和“出品”成为并行不悖的入选条件。我们期望当这套丛书成为一种品牌得到广泛认可时，会成为该丛书作者的一种荣誉。

（四）

实践证明，要出版一套真正意义上的精品文丛，必须加强对项目的动态管理。其中，研、编、用互动是不断提高和改进工作质量的重要保证，也是为了创造一种宽松的学术和政策讨论环境。在这方面，我们的具体想法是：

研：本丛书采取推荐和自荐相结合的方式在全国的学术和政策研究界征集书稿，境外作者撰写的有关中国劳动和社会保障问题的著作或者研究外国劳动和社会保障问题及其对中国的启示的著作，符合规定条件的，也可入选。

总 序

编：编辑部由中国劳动社会保障出版社编辑和部分编委组成，设在出版社，具体负责人员联络、信息沟通、组织协调等日常工作。

用：用户是上帝！为了和使用单位更加紧密的联系，拟将该丛书向本科生和研究生推荐使用，我们将随时听取有关丛书的反馈信息。

海内存同道，网络成比邻。我们的联系方式：yangyiyong@sina.com, muhuaizhong@sina.com。

没有最好，只有更好！把您看后的心得告诉我们，把您期望研究和出版的选题告诉我们，把您想写的计划告诉我们。中国的劳动和社会保障是一项伟大的事业，离不开您的参与，只有大家志相同，心连心，同呼吸，共命运，才能够把这套《劳动社会保障文丛》出得更好。

丛书编委会

2002年10月1日

导 言

中国正在进行一场举世闻名的经济体制变革。在这个过程中，我们会遇到各种各样的问题。这些问题既不同于发达市场经济国家曾经面临的问题，也不同于采用“休克疗法”向市场经济体制转轨国家曾经面临的问题。这个过程为中国的经济学人提供了很好的题材。著名经济学家米尔顿·弗里德曼甚至说：谁能把中国的问题研究清楚，谁就可以获得诺贝尔经济学奖！这句话的另一面，暗示着研究中国体制转轨期间发生的经济现象难度之大。

就业问题是中国经济体制转轨时期的重要问题之一。中国作为世界上人口最多的发展中国家，也是人均自然资源和经济资源相对贫乏的发展中国家。就业问题一直困扰着中国的经济和社会发展，这一点在转轨时期表现得更为突出，如国有企业下岗职工问题、城市失业问题和农村剩余劳动力问题等。因此，研究中国转轨时期的就业问题，不仅具有十分重要的理论价值，而且具有十分重要的现实意义。中国转轨时期的就业问题至少包括以下几个方面的内容：一是经济体制转换，二是城乡壁垒开始松动，三是经济结构升级，四是经济增长方式转变。尽管这些制度变量还在不断发生着变化，在“摸着石头过河”的渐进式转轨过程之中，我们还是发现了一些可称之为“规律现象”的东西：传统计划经济体制下政府特有的城市偏好开始有所松动；在这种半开放的城乡关系下，乡镇企业和民工潮成为中国农民最现实的就业选择；在国有企业现代企业制度没有普遍建立和体制转换成本没有明确补偿的条件下，久拖不决的下岗现象是下岗职工最实惠的选择。要想彻底解决和安定这些问题，只有不断深化改革。

在选择《中国转轨时期的就业问题》作为题目时，我很清楚解答这个问题的难度。但是，从我学术研究的连续性来看，这是必须要研究下去的问题。我不刻意追求一开始就写出非常有价值的东西出来，只是希望按照从老师那里学来的研究方法，对中国转轨时期的就业问题进行一番老老实实的思考，重在抛砖引玉，其中有多少新见解，只有由行家去评价了。

本书的主要研究方法以文献研究为基础，结合实地调查和问卷调查，运用历史唯物主义与辩证唯物主义的思维方式和经济学理论的分析工具，对转轨时期的就业问题进行了深入细致的研究。

本书由十大部分组成：一是两种经济体制下的就业特征；二是中国劳动力市场状况及其国际比较；三是城市就业体制改革；四是企业职工下岗与再就业；五是农村剩余劳动力转移与城市化；六是劳动力市场的行政分割；七是失业控制与政策协调；八是小企业发展与就业；九是社区就业；十是人力资源开发与就业。

在这里我想强调一个理念，那就是无论是在转轨时期还是转轨任务完成之后，政府应该始终把促进就业作为经济和社会发展的基本优先目标。

众所周知，就业不仅具有经济意义，劳动者在为社会提供商品和服务的同时获得劳动收入；而且具有社会意义，它使劳动者成为社会经济活动的参与者，获得社会的承认和满足自尊。江泽民总书记关于“三个代表”的理论，其中重要的一条就是“要代表最广大人民的根本利益”。乐业才能安身立命，从政治的意义上讲，我们要把全面促进就业作为一项使绝大多数老百姓受益的德政认真抓紧抓好。

国际经验表明，在市场经济条件下，完全消灭失业是不可能的。但是，把失业率限制在自然失业率水平，实现充分就业却可以成为一切工作的出发点。从宏观经济学来看，就业是一种派生的需求，是由资本、技术和市场来派生决定的；从微观经济学来看，劳动者自谋职业和创办小型企业，也能够增加就业，但是这些活动仍然受到资本、技术和市场等条件的制约。一般说来，解决就业问题有两种办法：一种是事前解

决，从战略上安排好，重在治本；另一种是事后解决，从战术上进行修补，重在治标；两者都发生作用，但是前者的效果更加具有决定性的意义。

从根本上解决就业问题，把促进就业作为经济社会发展的基本优先目标来考虑，主要有五个方面的内容。

1. 把失业率和新增就业机会作为国民经济和社会发展战略的出发点。

在市场经济中，失业率、经济增长速度、通货膨胀率和国际收支平衡都是重要的宏观调控目标。其中，把失业率排在首位不是没有道理的，因为失业率是效率和公平的结合点，失业率过高必然导致收入差距拉大，从而使得效率发生的社会环境产生变化，效率势必由此大打折扣。失业率同时也是近期发展目标和长期发展目标的结合点。当前是未来的出发点，只有把当前的就业问题处理得比较好，才具有经济和社会可持续发展的可能；同样，只有把未来的失业率控制在合理的范围，才能把潜在的经济增长速度尽可能地发挥出来，否则就是劳动力资源的浪费。因此，无论中央政府还是地方政府在制定国民经济和社会发展战略时，都应该对宏观劳动力的供求平衡算一本账，以此为重要的约束条件，求解具体的经济发展措施和社会发展措施，并且把失业率和新增就业机会作为国民经济与社会发展战略的出发点及地方政府政绩的主要考核指标。

2. 利用财政政策、货币政策和收入政策调控失业率。

治理失业是一件困难的事情，但政府也绝不是无能为力。从经济发展的角度来看，财政政策、货币政策和收入政策都是可用的工具。积极的财政政策包括两个方面的内容：一方面从财政支出的角度来看，可以通过加大公共投资项目，刺激经济需求，带动社会投资，但这不是本书论述的重点。另一方面从税收的角度来看，减税也是积极财政政策的一种有效形式。1998年中共中央和国务院下发通知规定：“对下岗职工从事社区居民服务业的，要简化工商登记手续，3年内可免征营业税、个人所得税以及行政性收费。”“对下岗职工申请从事个体工商经营、家庭

手工业或开办私营企业的，工商、城建等部门要及时办理有关手续，开业一年内减免工商管理等行政性收费。”这些对下岗职工采取的一系列减免营业税、所得税和工商管理等行政性收费的措施，尽管力度不是很大，还是产生了积极的效果。本书第4章“企业职工下岗与再就业”、第8章“小企业发展与就业”和第9章“社区就业”从国际经验、国内经验以及政策建议的角度，论及了这种工具。另外，在第6章“劳动力市场行政分割”中，我们有关取消对外来务工人员收费的内容，也算涉及这种工具。

随着国民经济市场化程度的加深，货币政策对于就业的调节作用日益明显。积极的货币政策，将有利于经济活动的繁荣。中国目前银行存贷差已经达到3.5万亿，这主要不是货币政策的问题，而是银行体制问题和社会信用问题。现在企业难贷款、银行贷款难是制约经济发展和就业增长的一个现实问题。解决这个问题，一要对货币政策进行积极的微调，二要改革商业银行管理体制，三要重建社会信用体系。由于篇幅所限，本书没有将它作为重点。

收入与就业密切相关，这是不言而喻的。企业聘用多少工人，肯定要考虑劳动力成本问题。劳动力成本过高，企业就会少使用劳动力，通过延长劳动力的使用时间或者采用先进技术来生产；如果劳动力成本降低一些，企业就会增加劳动力的使用，通过扩大市场规模或者延缓使用先进技术来生产。不仅严重的通货膨胀发生时，而且当总体就业形势非常严峻时，政府可以通过制定人工成本指导线的办法，避免就业机会的过多损失。现在西方一些大的跨国公司开始注重社会形象和增强社会责任。它们在需要裁员时，先与职工代表商议用降低10%的工薪福利的办法替代10%的裁员计划，如果一年以后公司的业绩没有好转，才考虑实施裁员的计划。这一点对于我们无论是宏观层面还是微观层面都具有一定的参考和借鉴意义。这是我未来的一个研究重点。

3. 保护就业弱势群体。

微观经济无疑是效率绝对优先的，这是由资本的力量所决定的。宏观经济也是效率相对优先的，因为一定的效率是解决公平的前提和物质

基础。经济发展的确是就业之母，但是经济发展不可能自动解决所有的就业问题。即使在比较理想的情况下，自然失业率（西方发达国家目前一般为6%左右）的水平也是不可能长期打破的。那么，这个时候政府必须采用事后的办法，通过财政转移支付，来解决下岗失业人员的后顾之忧。一方面要解决他们的基本生活保障问题，另一方面要通过提供有效的培训，帮助他们尽快重返劳动力市场。保护就业弱势群体是一个政府最基本的功能之一。中国幅员辽阔，经济发展很不平衡，其中东北三省由于产业结构调整，就业弱势群体相对比较集中，地方自身解决有一定的困难。前几年，中央加大了对老工业基地改造的力度，在保障下岗失业人员基本生活方面也加大了中央财政转移支付的支持力度，取得了一定的效果。未来3年，中央将进一步加大保护就业弱势群体的力度，通过国民经济和社会发展战略的优化，把工作重点从保障下岗失业人员基本生活转到扩大就业上来，创造更多的市场化就业机会，彻底解除部分下岗失业人员的后顾之忧。对于一些年龄偏大、劳动技能偏低、无法实现市场化再就业的老职工，也要通过政府购买就业岗位的形式，帮助他们重续职业生涯，使他们有一种社会归属感。2001年年底，江泽民总书记在中央经济工作会议上强调要高度重视下岗职工再就业问题。2002年国家计委出台了关于坚决贯彻落实下岗职工再就业的各项收费优惠政策的通知，中共中央和国务院还要出台相关文件进一步促进下岗职工的再就业工作。

4. 维护就业公平。

政府不是市场经济的运动员，但是必须当好市场经济的裁判员。在促进市场化就业的同时，一方面要保护就业弱势群体，另一方面还要维护就业公平。中国目前是一个二元经济特征十分明显的国家，由于城乡收入水平的拉动和城市经济发展的现实需要，现在有数以千万计的农民工进入城镇工作，其中跨省的是4500万，跨乡镇的是1.4亿。2001年，国家计委出台了取消针对农民工乱收费的文件，我们2002年一季度在一些地方调查时发现很多地方工作计划是暂停农民工收费而不是取消，因此必须防止反弹。此外，也有一些农民工写信反映在一些地区

不合理的费用还在收，这种情况不能够再继续下去了。现在在一些招聘资料中，或者从一些企事业单位招聘人员的口中，我们经常能够发现“限男性，年龄 35 岁以下”的要求。这种明显的就业性别歧视和年龄歧视也是政府必须旗帜鲜明地反对的，现在看来维护就业公平的任务也不轻。

5. 积极开发人力资本。

人力资源不等于人力资本。在一个时期内，人力资源是相对不变的，人力资本是可以大幅度提升的。现代市场经济需要的不是一般意义的人力资源，而是浓缩了人力资本的人力资源。所以，政府必须坚定不移地普及义务教育，必须鼓励发展中等普通教育和职业教育，必须积极引导高等普通教育和职业教育。目前，教育经费明显不足，我们要通过加快教育体制改革，形成全民办教育的局面，突破教育经费瓶颈的制约；现在中国培养的同档次学生，掌握的知识比外国学生多，但是技能和创新精神比外国差，我们要通过加快教育方式改革，努力培养具有市场经济精神和适应市场经济要求的合格人力资源。现代市场经济的实践证明，情商和智商同等重要，不仅智商是重要的人力资本，情商是更加重要的人力资本。忽视教育和培训对于促进就业和创造就业机会的作用，忽视教育和培训与劳动力市场的联系，忽视教育和培训中观念和精神塑造，都是危险的。积极、有效地开发人力资本，不仅有利于提高教育和培训投资的效益，而且有利于全面促进就业。第 3、4、5 点都是本书论述的重点。

综上所述，政府对于全面促进就业肩负着义不容辞的责任。希望这本书能够在就业问题上起到三个方面的作用：一是对历史有个回头看；二是对现实有个总结；三是对未来有个展望。因为今天永远是历史与未来的连接处，坚持与时俱进的精神，需要不断地反思、选择和创新。

杨宜勇

2002 年 6 月 6 日于北京老墙根

Employment in the Transition Period of China

(Abstract)

In the last two decades, China, as the country with the fastest economic development speed, has been benefiting from the economic system transition and innovation. However, many problems emerge from behind the advancement that is attributed to the reform. These problems are distinct from those which had been experienced by market economy countries or the nations transferring abruptly from centrally planned model to a market one. Undoubtedly, they provide an excellent opportunity for economists to exhibit their intelligence. Just as what Milton Friedman had said, those who could make solution to the economic problems occurring in the transition period of China would surely win the Nobel Prize, which means, it's a tremendous challenge for all of us.

This book, concerning on the austere issue of employment in this special period, intends to give some clue to those who are interested in relative topics. In this work, you can see basic concepts of employment, status quo of employment in contemporary China, all the efforts the government has made to reduce the unemployment level, including some innovations contrived and applied by local governmental institutions.

Abstract

For example, the Shanghai Labor & Social Security Bureau has established some special measures to encourage those laid off by state-owned enterprises (SOEs), those of unemployment and the immigrant workers from rural areas, to engage in community service. Some private endeavors to educate the immigrant workers are also displayed.

International experiences are shown in relative chapters. Data and cases spread all over this book. There are interviews of laid-offs by SOEs and immigrant workers. You can see the community service questionnaire and that of immigrant workers, both together with the answers.

Although some solutions to the development of employment are proposed in this book, advisable modifications, amendments, substitutes, or even reversal from peers are especially welcome.

目 录

1 两种经济体制下的就业特征	(1)
1.1 计划经济体制下就业的特征	(2)
1.2 市场经济体制下就业的特征	(11)
1.3 转轨型失业的出路	(22)
2 中国劳动力市场状况及其国际比较	(36)
2.1 劳动参与状况	(37)
2.2 就业状况	(40)
2.3 失业、就业不足和无业	(47)
2.4 受教育程度和文盲	(55)
2.5 工资和人工成本	(57)
2.6 劳动生产率和单位人工成本	(59)
2.7 贫困和收入分配	(60)
3 城市就业体制改革	(64)
3.1 城市计划就业体制的松动	(65)
3.2 劳动就业市场化	(71)
3.3 社会保障社会化	(76)
3.4 劳动关系法制化	(79)
3.5 非正规部门和非正规就业	(82)
4 企业职工下岗与再就业	(88)
4.1 下岗概况	(89)
4.2 困难行业下岗职工典型调查	(93)
4.3 困难地区下岗职工典型调查	(101)

4.4	关于下岗职工的问卷调查	(108)
4.5	政策体系设计	(121)
5	农村剩余劳动力转移与城市化	(129)
5.1	农村剩余劳动力转移	(130)
5.2	民工潮	(138)
5.3	乡镇企业	(154)
5.4	城市化的状况	(159)
5.5	城市化创造就业机会的流程	(168)
5.6	未来城市化的政策取向	(170)
6	劳动力市场的行政分割	(174)
6.1	劳动力市场行政分割的具体表现	(175)
6.2	劳动力市场行政分割的原因	(182)
6.3	劳动力市场行政分割带来的弊病	(186)
6.4	消除劳动力市场行政分割的政策建议	(190)
7	失业控制与政策协调	(199)
7.1	失业测度	(200)
7.2	中国劳动统计需要完善的地方	(208)
7.3	失业控制	(212)
7.4	经济政策	(222)
7.5	社会政策	(227)
8	小企业发展与就业	(231)
8.1	形势与问题	(232)
8.2	国际经验	(236)
8.3	小企业发展促进就业	(240)
8.4	政策措施	(246)
9	社区就业	(252)
9.1	社区就业及其前景	(253)
9.2	制约社区就业发展的主要瓶颈	(264)
9.3	促进社区就业发展的政策建议	(272)