



# 失业者群体 与 失业保障

主编：蔡 禾

江西人民出版社

广东省“九五”哲学社会科学重点项目成果

# 失业者群体与失业保障

主编：蔡 禾

作者：蔡 禾 李文波 梁柠欣

胡爱群 黄少宽 张永宏

骆 蓉 钟 莹

一九九八年十二月

## 图书在版编目(CIP)数据

---

失业者群体与失业保障/蔡禾

—江西南昌:江西人民出版社,1998.12

ISBN 7-210-02086-1

I.失…

II.蔡…

III.理论研究,失业——社会学

IV.C91

**失业者群体与失业保障**

**作者 蔡 禾**

**江西人民出版社**出版发行

南昌红星印刷厂印刷 新华书店经销

1998年12月第1版 1998年12月第1次印刷

开本:850毫米×1168毫米 1/32 印张:8.75

字数:220千 印数:1—1000册

ISBN 7-210-02086-1/C·38 定价:20.00元

---

江西人民出版社 地址:南昌市新魏路17号

邮政编码:330002 传真:8511749 电话:8511534(发行部)

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

# 目 录

<b>第一章 广东省劳动就业的回顾与展望</b>	1
第一节 广东省劳动就业的回顾:1980—1995年	2
第二节 转型时期的劳动就业形势展望	7
第三节 转型期的失业水平及其特征	14
第四节 转型时期特殊的就业问题 ——城镇国有企业的隐性失业	21
<b>第二章 失业者群体构成及其经济状况</b>	28
第一节 失业者群体构成	29
第二节 失业者群体失业状况	32
第三节 失业者群体经济状况	37
第四节 失业者群体经济支持网络分析	48
<b>第三章 失业者群体的社会状况</b>	56
第一节 失业者群体的心理状况	56
第二节 失业者群体的家庭关系状况	65
第三节 失业者群体的社会交往状况	74
第四节 失业者群体的社会评价	83
<b>第四章 失业者的择业观念与行为</b>	101

---

第一节	下岗失业人员的择业观念	/102
第二节	下岗失业人员的择业行为	/125
<b>第五章</b>	<b>失业保险制度及其完善</b>	<b>/148</b>
第一节	失业保险的基本涵义	/148
第二节	失业保险的根本目标——促进就业	/154
第三节	世界主要国家失业保障制度比较	/162
第四节	广东失业保险制度现状与问题分析	/174
第五节	完善广东失业保险制度的基本构想	/183
<b>第六章</b>	<b>失业问题治理的经验和实践</b>	<b>/199</b>
第一节	国外失业问题的治理及其启示	/200
第二节	广东省再就业工程的实施	/208
第三节	实施再就业工程应当注意的几个问题	/216
<b>第七章</b>	<b>再就业:思路与政策</b>	<b>/226</b>
第一节	再就业政策制定的若干关系原则	/226
第二节	促进就业增长的经济政策选择	/239
第三节	隐性失业显性化的战略选择	/252
第四节	培育与发展劳动力市场	/262

## 广东省劳动就业的回顾与展望

广东省是中国的人口大省,也是劳动力资源大省。1996年全省人口达6960.04万人<sup>①</sup>,劳动力资源达4505.90万人。改革开放以来,广东省大力发展外向型经济,劳动力需求旺盛,城乡就业呈现协调发展势头,城镇登记失业率连续16年保持在2%左右水平,低于全国同期失业率,1996年农村剩余劳动力转移到非农产业人数达1300万人,此外还吸纳了数以百万计外省劳动力。但是,近年来由于经济增长方式的转变和城镇国有企业的现代企业制度改革的深入,城镇失业、下岗人数有所回升,全省城乡就业尤其是城镇就业压力有所增加,就业问题日益突出。本章在回顾广东省的劳动就业的基础上,展望广东未来10年的就业形势,并试图分析转型时期劳动就业和失业特征,这对于我们准确地把握就业与失业问题的实质,进而制定合理的就业发展战略,有着积极的意义。

## 第一节 广东省劳动就业的回顾:1980 - 1995 年

### 一、1978 年以前广东省的就业水平与结构

1952~1978 年是计划经济建立和完善时期,广东省的劳动就业工作基本上是在这一制度框架上进行的。由于人口政策的明显失误,导致劳动就业人口增长速度过快。据统计,1952 年全省从业人口为 1370 万人,1978 年则达到 2497.64 万人,36 年增加了 82.31%,而同期人口仅增长 76.83%,城乡从业人员的增长速度明显快于人口增加速度,城乡就业压力较大。农村大量的剩余劳动力被集中在少量的土地上,剩余劳动力不断增多。而为了保持城镇就业局势的稳定,在城镇则执行严格的就业壁垒制度和统包统配制度,城镇劳动力就业被严格的计划所控制,从而在较长时期内城镇劳动力的公开失业率一度为零。而 1978 年后,由于大批知青回城,导致 1979 全省城镇失业人数高达 92.83 万人,年末城镇失业率高达 6.87%,成为全省解放以来失业高峰。

由于经济发展缓慢,1952~1980 年全省就业结构变化不大。1952 年全省就业的三大产业结构为 79.15:5.71:15.14,1980 年则为 74.88:13.10:12.02。但是由于这一时期国民经济发展缓慢以及对城乡劳动力流动实现严格的户籍控制,农村居民除参军、升学等少量渠道外,很难进入城镇就业,因而这一时期全省就业的产业结构仍突出地以第一产业(农业)为主。同时,长期以来对第三产业的误解,导致全省的第三产业变化缓慢,第三产业的就业人数占从业人数的比重在 38 年间年均仅增长 1.9%,从而使就业结构明显滞后于产值结构的变化。根据国际产业结构的演变规律,就业结构和产业结构的偏差系数正常值应在  $\pm 10\%$  以内,而在 1952~

1980年间全省的第一、二、三产业结构偏差系数均分别在 $\pm 30\%$ 以上。从所有制结构看,由于片面追求“一大二公”,城镇以发展国有、县(区)以上集体经济为主,个体和私营部门严重萎缩,其中仅城镇个体劳动者就由1952年的179万人减少到1978年的3万人,城镇个体劳动者占城镇劳动力的比例由1952年的76.2%降低到0.5%左右;而国有、集体单位从业人员则占据了绝对优势地位,其占城镇从业人员的比例由23.8%提高到95.5%。此外,为保持城镇就业局势的稳定,消灭显性失业现象,在城乡实行严格的户籍管理制度,农村劳动力向城镇流动渠道狭窄,城镇化进程十分缓慢,城乡人口比重从1952年13.5:86.5缓慢上升到1980年的18.5:81.5,38年间仅各自增加或减少5个百分点,没有明显的变化。由上可见,改革开放前广东省的就业结构变化缓慢,十分落后。

## 二、改革开放以来就业状况

1978年尤其是1980年后,广东省利用毗邻港澳的地理区位优势 and 特殊的政策优势,率先实行对外开放和对内搞活的经济政策,发展经济特区,外向型经济发展活跃,劳动就业工作取得重大成就。1981-1995年间,全省城乡就业总量增加了1183.42万人,其中城镇新就业人员达582.22万,年均就业人员达38.8万人,城镇登记失业率由1980年的4.11%下降到1981年的1.63%,并且连续15年保持在2%左右低水平。农村有1000万以上剩余劳动力转移到非农产业。此外,还吸纳近700万外省劳动力入粤就业,极大地缓解了广东省劳动就业矛盾,对全省乃至全国经济与社会发展起到积极促进作用。

从就业发展水平来看,1981~1995年全省GDP年均增长速度为14.5%,而就业人员增长速度则达2.7%,其中城镇职工年均增



速达 3.3%，国有单位为 2.1%。1991 - 1995 年全省 GDP 年均增速达 19.1%，同期从业人员年均增长速度为 2.6%，比“六五”、“七五”期间分别下降 0.3 和 0.1 个百分点，其中城镇职工年均增长速度为 3.0%，较前两个时期减少 0.2 和 0.5 个百分点，而国有单位职工年均增长速度则从“六五”、“七五”的 2.3% 和 3.3%，大幅下降到 0.8%。由上可见，“八五”期间，由于经济增长方式转变和国有企业改革深入，就业增长速度和就业主渠道发生了巨大变化，导致全省年均就业增速、城镇职工人数和国有单位职工增速，都达到 15 年来的最低点。

从就业结构看来，改革开放后，就业的产业结构、所有制结构和城乡结构都发生巨大变化，并出现以下特点：

(一)三次产业中第二产业就业比重迅速上升，第一产业就业比重下降。就业结构已呈现传统工业化国家典型特征(见表 1)。从三次产业年均就业增长速度看，1981 - 1995 年间，第三产业年均增速达 7.7%，(其中“六五”时期达到 10.2%)，比第二产业高(7.5%)，显示出工业化进程产业结构演变迅速的特征。而伴随工业化进程，第二产业就业迅速增长的同时，第一产业呈现明显的下降趋势，1981 - 1995 年间第一产业的就业增长速度呈现出负增长的势头，年均为 -0.8%，特别是“八五”期间，广东的农村劳动力向非农产业转移的速度进一步加快，导致第一产业从业人数年均下降 2.3%，从而使广东的三次产业的就业结构从 1980 年的 74.88:13.10:12.02 变化为 1995 年的 41.49:33.76:24.75，结构偏差系数也呈明显的收敛趋势，呈现出传统工业化国家的明显产业结构特征。

表 1 1980 - 1995 年广东省三次产业结构的变动情况

(单位:%)

年份	第一产业		第二产业		第三产业	
	就业 结构	GDP 结构	就业 结构	GDP 结构	就业 结构	GDP 结构
1980	74.88	33.2	13.10	41.1	12.02	25.7
1984	62.92	31.7	19.57	40.9	17.51	27.4
1985	60.29	29.8	22.50	39.8	17.21	30.4
1990	53.00	24.7	27.20	39.5	19.80	35.8
1995	41.49	15.1	33.76	50.2	24.75	34.7

资料来源:根据历年《广东省统计年鉴》计算

(二)就业的所有制结构呈现多元化趋势,非国有经济就业吸纳能力明显超过公有制经济。1980年全省城镇就业人员中,国有单位(含机关、事业、社会团体、企业等)从业人员比重为69.64%,县区以上集体企业占28.44%,个体、私营等其他经济仅占1.92%,基本上仍是公有制经济一统天下的局面。80年代中后期,广东省“三资”企业、各种股份制企业 and 个体、私营经济发展迅速,非公有制经济就业吸纳作用不断增强,就业的所有制结构出现了多元化趋势,而个体、私营和“三资”企业等非公有经济的发展,促使国有经济在城镇就业比重进一步下降。据统计,1995年国有经济从业人员比重为47.46%,较1980年下降了22.18个百分点,集体经济则下降近11个百分点。相比之下,个体、私营、“三资”等非公有制经济单位从业人员比重则由1980年的1.92%猛增到35.04%,年均就业递增速度达21.36%。尤其是近几年随着国有

企业改革的不断深入,国有企业吸纳就业速度不断下降,1991—1995年其年均就业增长率仅为0.8%,非公有制经济实际上已成为城镇劳动力就业的主要渠道。

(三)城乡劳动力结构不断优化,城镇化水平不断提高。改革开放之初的1980年,广东农村从业人员占全省就业人员比重仍然达到75.73%,而且在农村从业人员内部,从事第二、三产业劳动者比重不足10.55%(包括绝大多数在非农产业就业的外出劳动力),89.4%以上农村乡镇劳动力以纯粹的种养业为主,呈现出典型的农业社会特征,农村剩余劳动力问题突出。80年代以后,广东大力发展乡镇企业和“三资”企业,推行“离土不离乡”和“离土也离乡”的乡村工业化和城镇化道路,创造了瞩目的顺德、东莞、南海模式,大量农村的剩余劳动力得以从狭窄的土地上流入乡镇企业,或异地转移到外地乡镇或城镇就业,从而使全省的城镇化呈高速发展之势。以狭义的城镇化定义计算,1980年全省人口城镇化比率为10.3%,1995年则达到29.9%。若以广义的城镇化概念即以从事非农经济活动人口计算,则城镇化程度由1980年的20.0%提高到46%(假定外出人员绝大部分从业非农经济活动)。乡镇企业和“三资”企业的发展,使城乡就业结构出现剧烈变化,乡村就业人员比重由1980年的75.73%下降到1995年的66.08%,而且在乡镇从业人员内部,从事第一产业的劳动者由1980年的89.45%降低到1995年的56.84%,1995年从事第二、三产业的农村劳动力比重则比1980年提高了32.6个百分点。换言之,加上外出劳动力(大部分从事非农经济活动),1995年全省乡镇劳动力中已有近1300万的农村劳动力从事非农产业工作,农村劳动力得到了更为充分开发利用。

## 第二节 转型时期的劳动就业形势展望

90年代中期以来,广东国民经济进入一个转型时期,其明显特征是经济增长速度放缓,经济增长方式已从粗放型逐步转变到集约型发展轨道。伴随着经济的转型,广东的劳动就业增长速度明显放缓,就业与失业问题成为继通货膨胀后出现的社会热点问题。本节将循着经济转型的轨道,对1996~2005年未来劳动就业形势进行探讨,这是今后制定劳动就业政策的基础。

### 一、1996~2005年的劳动力供给与需求分析

劳动力的供给一般来说可以分为两种,一种是自然增长型,主要指劳动年龄人口的净增长。一种是随着企业改革、产业结构的变化、技术进步等原因造成的企业职工的失业或下岗,以及农业劳动力转移到非农产业所产生的劳动供给,即派生型供给。

根据1995年全省1%人口抽样调查的资料,可以推算出“九五”和“十五”期间全省劳动力自然增长带来的劳动供给。按照国际标准,在特定情况下,1995年男59~50周岁、女54~45周岁人口为1996~2005年退出劳动年龄人口;同时,1995年15~0周岁人口为1996~2005年进入劳动年龄人口。由此可推算出1996~2005年进入和退出劳动年龄人口(见表2)。

表2 1996-2005年广东省劳动力

单位:万人

年份	新成长 劳动力①	退出劳动 年龄人口②	净增劳动 人口③	劳动年龄 人口④	劳动参 与率(%)⑤	需就业 人数⑥
1996	118.39	48.20	70.19	4505.90	82.81	3641.30
1997	113.24	46.84	86.40	4592.30	81.98	3764.85
1998	139.63	48.20	91.43	4683.73	81.16	3801.41
1999	136.14	47.52	88.62	4772.35	80.35	3835.61
2000	138.62	51.59	87.03	4859.38	79.55	3865.49
2001	141.29	51.59	89.70	4949.08	78.75	3897.47
2002	143.98	52.27	91.71	5040.79	77.96	3930.00
2003	154.99	54.99	100.00	5410.79	77.18	3967.88
2004	144.98	59.74	85.24	5226.03	76.41	3993.41
2005	160.70	66.53	94.17	5320.20	75.65	4024.64

资料来源:根据1995年广东省1%人口抽样调查资料和《广东省统计年鉴1997》计算

说明:1. ③ = ① - ②, ④<sub>n+1</sub> = ④<sub>n</sub> + ③<sub>n+1</sub>, ⑥ = ⑤ × ④

2. 劳动参与率按1980-1996年年均减少1%计算

由表2可见,1996~2005年劳动年龄人口年均净增约88.45万人,其中“九五”期间,年均均为84.73万人,“十五”期间为92.16万人。根据国际通用的劳动就业参与率概念,1991~1996年(缺1995年)广东省劳动就业参与率为82.30%。考虑到随着教育的日

益普及和人均收入的提高对闲暇的偏好等因素的作用,劳动就业参与率将日趋下降。以1991~1996年间年均下降1%和1996年劳动就业参与率为82.81%计算,我们可以推断出1996~2005年实际需要就业的规模(总劳动力供给)。

由表2可看出,1996~2005年实际需要就业的规模年均约为3872.19万人,其中1996~2000年年均为3781.73万人,2000~2005年年均为3962.60万人。由此可见,“九五”期间由于劳动年龄人口因素需增加就业的规模为224.2万人,“十五”期间为127.2万人。以1980~1996年城镇化年均增速(3.64%)看,1996~2000年劳动年龄人口需就业人数中,有72.2万人在城镇地区,152万人在农村,2001~2005年城镇和农村劳动年龄人口需就业量分别为48.9万和78.3万人。<sup>②</sup>

派生型劳动供给主要指企业改革剥离的企业隐性失业人员和农村剩余劳动力。目前的正在进行的建立现代企业制度改革,要求把传统计划经济下国有经济部门的隐性失业人员剥离出来。据1995年广东省劳动厅的抽样调查,国有企业、县区以上集体企业隐性失业人员(富余劳动力)约有103万人,占当年上述企业职工总数的17.3%。另据保守估计,全省行政机关、事业单位和社会团体约有20%左右人员,即40万人无所事事,将因机构改革而被迫下岗。从农村产业结构调整需要看,按1995年全省1%人口抽样调查资料推算,农村仍约有162万剩余劳动力。这三项加在一起,派生(改革)型的劳动供给也有近300万人。因此,“九五”以后广东省劳动就业压力仍旧存在。

## 二、劳动力需求分析

劳动力需求涉及到许多因素,方法也较多,其中以世界银行的就业增长弹性系数方法较为简便可行<sup>③</sup>。据计算,1981~1995年

广东省 GDP 的就业弹性为 0.186,其中以 1981~1985 年为最高,达 0.238,1991~1995 年则降低到 0.136。考虑到未来产业政策导向,世界同等类型发展中国家和地区情况以及广东省产业发展实际,广东省继续维持“六五”时期的较高的就业弹性可能性不大,但仍可能通过产业调整,发展第三产业和劳动密集型中小企业来维持相对较高的就业弹性。按集中体现经济增长由粗放经营经济转到集约经营经济的 1981~1995 年就业增长弹性并扣除其中不充分就业率 20%<sup>④</sup>,则经济转型时期劳动力充分就业的弹性约为 0.1488,也就是说,GDP 每增长 1%,充分就业的劳动需求为 0.1488%。假定“九五”期间 GDP 年均增长速度仍维持在 10.5% 或更高的水平,“十五”期间达到 9.5%,则“九五”期间年均就业增长率可达到 1.56%，“十五”期间年均就业增长则为 1.41%。相应地,2000 年可比 1996 年增加 6.39% 即 232.68 万个就业岗位,2005 年可比 2001 年增加 226.30 万个就业岗位。因此,1996~2005 年全省新增劳动需求约为 458.98 万人,除消化新增劳动年龄人口外,尚有 107 万左右可供消化国有企业、机关事业单位和农村剩余劳动力。进一步考虑到新增就业岗位主要集中在第二、三产业,而后者又有 70% 以上集中在城镇的事实,城镇劳动力仅以劳动供求角度而言,整体上供不应求的局面仍可维持。

### 三、劳动力的需求实现障碍分析

劳动力是否能顺利就业,除了与岗位充裕度有关外,还与劳动力需求的地区分布、素质结构、所有制结构等因素紧密相连。只有这种障碍得到克服,这种潜在的劳动需求才能转化为现实的劳动需求,劳动者才有业可就。这些障碍或矛盾主要是:

(一)非公有制经济迅速发展与社会经济政策的矛盾。自 80 年代实行改革开放以来,广东省大力发展个体、私营经济,并利用

优越的地理和政策优势积极兴办“三资”企业,劳动力需求旺盛。截止1995年末,“三资”企业登记数已达6万多家,投资总额达2151.67亿美元,仅港澳企业就使用的劳动力就达500万人以上<sup>⑤</sup>。此外,个体、私营经济也有较大发展,1981~1995年间其就业增长年均达21.6%。据计算,1981~1995全省非公有制经济(个体、私营和“三资”、股份经济等其它单位)的就业贡献率就达67.65%,其中“八五”期间更达到94.86%,即“八五”期间新增就业人员中有94.86%的人员到非公有制经济组织就业。换言之,个体、私营、“三资”等非公有制经济已成为吸纳就业的主渠道。但是由于社会经济政策的不完善,劳动力特别是城镇劳动力向非公有制经济转移仍旧存在着巨大进入的障碍。一是因非公有制经济组织社会保险覆盖面过小,劳动力特别是城镇劳动力流入存在巨大的障碍。由于社会保险缺乏有力的推进手段,截止1997年6月底,全省非公有制经济组织中社会保险覆盖面不足10%,而其他福利则已经社会化。这意味着,原在公有制内就业的劳动力若进入非公有制经济组织这一体制外领域就业,将丧失原体制内原有制度安排的许多利益(如社会保险和其他福利),需要承担巨大成本。因而,除非进入这一体制可得到更多的利益补偿,或者仅是那些尚未享受或无缘享受、或不屑享受公有体制的福利优越性的劳动力(如被开除人员、新成长劳动力等),才有可能觅此出路。二是非公有制经济一直被排斥在主流社会的制度安排之外,与劳动者密切相关的许多制度一直缺乏有效的规范,或者因有关行政管理部门管理手段尚未转变,致使许多制度形同虚设。同时,非公有制经济组织因各种原因缺乏应有的自律,导致劳动者在不同体制之间转换增添许多不确定因素。例如,非公有制经济组织的劳动保护,劳动关系调整等问题一直处于软弱无力状态,在非公有制经济组织中克扣工资、加班加点等种种不规范行为普遍存在,因各种问



题引起的劳动争议案件一直呈上升趋势。以 1995 年为例,全省劳动行政部门受理的劳动争议案件、案外调解案件、以及企业自行调解的劳动争议案件分别达到 3200 件、62820 件和 99628 件,较上一年分别增长 45.4%、79.5%和 16.4%,因劳动争议而引起的怠工、罢工人数较 1994 年增加了 84.8%,这些劳动争议案件大部分发生在非公有制经济组织。这种巨大的风险是原在公有制体制内就业的劳动力所难以想象的,而对这种风险的规避方式又是他们所极不熟悉的,这意味着离开原体制就业,要付出的各种巨大成本。这就是目前非公有制经济组织岗位主要为农村或外省劳动力(即所谓体制外人员),以及缺乏足够的社会资源而难以被公有制经济惠泽的人员所占据的主要原因;同时也是在原企业实际上全无保障能力的情况下,相当多现已在非公有制经济组织就业的原公有制就业人员仍不愿与原企业脱离劳动关系,从而形成独特的隐性就业现象的主要原因之一。事实上,目前广东公有制经济组织下岗职工中至少有 70%以上已在从事各种有收入的工作——多数在非公有制经济组织中就业——但与原企业解除劳动关系的不足 10%,尽管有的人已下岗若干年,或企业已停产较长时间,濒临破产。

(二)工作岗位技能要求的提高与相当部分劳动者技能低下的矛盾。随着经济增长方式的转变,仅靠资金、劳动力大量投入的外延式增长方式已经难以维持。经济增长中的技术含量将越来越高,对劳动力的技能要求越来越高,对职业教育需求也日益旺盛。广东是个人口大省,劳动力资源丰富,但是由于制度缺乏创新,职业教育严重落后,劳动力职业技能严重滞后于经济发展需要。据统计,目前广东第二、三产业实际从业人员中(含外省劳力 400 多万),技术工人仅占 14.5%,技术工人中技师、高级技工、中级技工和初级工仅占从业人员总数的 0.07%、3%、5.6%和 5.3%。另据