

林毅夫主编

中国经济前沿问题丛书

就业理论与失业治理

杨宜勇 等著



中国经济出版社

林毅夫 主编
中国经济前沿问题丛书

就业理论与失业治理

杨宜勇 等著

中国经济出版社
2000

责任编辑:刘小波 毛增余 (电话:68319287)

封面设计:丁世京

图书在版编目(CIP)数据

就业理论与失业治理/杨宜勇等著.北京:中国经济出版社,2000.1

(中国经济前沿问题丛书)

ISBN 7-5017-0697-2

I.就… II.杨… III.就业问题-理论研究-中国 IV.D-669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 71588 号

林毅夫 主编
中国经济前沿问题丛书

就业理论与失业治理

杨宜勇 等著

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

邮编:100037

北京银祥印刷厂印刷 新华书店经销

开本:850×1168毫米 1/32 印张:10.75 265千字

2000年1月第1版 2000年1月第1次印刷

印数:5000

ISBN 7-5017-0697-2/F·469

定价:20.00元

《中国经济前沿问题丛书》编委会

顾 问：韩天雨

总 策 划：毛增余 徐广军

主 编：林毅夫

执行主编：徐广军 毛增余

编 委：(按姓氏笔划为序)

毛增余 朱 勇 李振仲 林毅夫

杨宜勇 宋劲松 徐广军 张 旭

张永军 谈儒勇 曹 辉 韩天雨

总 序

本套丛书的作者皆是年轻博士或即将毕业的在读博士,在各自写作的论题内,他们都下过多年扎实的功夫。跟踪现代经济学的前沿课题,并将这些前沿理论应用到中国经济前沿问题的研究之中,是这些年轻学者的共同追求。可以讲,每一本书都凝结着作者多年潜心研究的成果,体现着他们对我国经济改革和发展中迫切需要解决的重大理论问题和现实问题的独到理解。

近年来,我国经济运行出现了各种各样的问题。无疑,简单套用一般经济学教科书中的理论来解释这些问题时,总显得力不从心:不是理论与现实相冲突,就是理论与现实相脱节,要不就是理论研究跟不上现实的发展。因此,近几年来在我国出现了探索现代经济理论前沿、翻译经济理论最新成果的热潮。这种潮流代表着中国现实经济问题呼唤理论指导的现实。也正是在这样的大背景下,本套丛书同时聚焦两大前沿:中国经济问题研究前沿和现代经济理论发展前沿,并将这两大前沿融为一体,成为真正的理论研究与现实问题的对话。

丛书秉着理论评述与现实剖析并重、前沿研究与理论探讨并重以及著者讲评与百家争鸣并重的宗旨。我认为,

用与中国现实严重不符的理论将无法解决中国现实的经济问题,但缺乏对前沿理论的研究也同样无法对中国现实的经济问题进行理性的、全面的思考。虽然,每位作者的政策主张不见得都是正确的、理论探讨不见得都是十分到位的,但他们的研究态度都是认真的、严肃的。尽管他们都很年轻,但对西方经济理论前沿都已有“面壁多年”的功夫,而有些作者的本职工作就是研究中国经济现实问题,如国家计委宏观经济研究院的杨宜勇博士和国家信息中心的张永军博士。如今奉献给读者的这套丛书正是各位作者多年的研究成果,无疑,这也使得每一本书都带有浓重的学术气息,饱含深刻的现实反思。尽管作者们都希望能够通过尽可能通俗化的写作,拉近读者与前沿之间的距离,但这种努力还需要得到读者的认可。可以肯定地说,要想理解书中的理论部分,需要花费读者一定的时间,但同样可以肯定地说,当掌握了这些理论前沿的重要成果之后,你会感到“不虚此行”,有什么比同时站在理论前沿和现实问题前沿上更让求知者满足的呢?

列入本套丛书的几个论题都是目前我国经济现实中亟待解决的重大课题,同时也是经济理论中的前沿课题,如产权学说与国企改革、就业理论与失业治理、金融发展与安全、寻租行为与有效市场竞争理论、通货紧缩与治理、现代经济增长理论与增长政策选择以及经济学范式危机与中国经济学构建等。在我国逐渐走向有序市场经济的过程中,已经或正在出现的经济问题无不是现代经济理论研究中的重大课题,及时解决好这些问题的前提,就是首先借鉴和学

习现代经济理论中那些对解决中国现实问题有用的成果，其次要根据中国现实的经济现象，站在西方理论前沿的“肩膀”上发展适宜中国经济发展的经济理论。

就业是目前中国经济需要解决的最为紧迫的问题。杨宜勇博士等所著的《就业理论与失业治理》凝聚了在这一领域中众多专家的研究成果，这部著作也可以看作是就业问题和社会保障问题的专题著作，涉及就业理论、就业现实与未来、失业测度与治理等方方面面的内容。由于作者长期从事就业与社会保障方面的研究，因此他们所提出的政策主张与中国的国情结合得比较紧密，尤其是对城市化和“十五”就业空间的论述可以帮助我们正确认识未来我国就业问题的重要性和前景。值得一提的是，《附录》集中了我国九位学者关于就业问题的观点，读后会给人余味未尽之感。

只要我国能够长期保持比世界平均增长率高的经济增长，就会在不远的将来成为世界上较发达的国家。但是如何保证这一目标能够实现，却不是每个人都清楚的。现代经济增长理论有两个分支，一个是技术内生化的新增长理论，一个是制度内生化的新制度经济学的增长理论。朱勇和徐广军两位博士合著的《现代增长理论与政策选择》详尽地评介了这两个分支的理论成果，并将这些理论所含的政策主张贯彻到具体的增长比较分析之中。无论是比较中外经济增长、还是阐述产业结构与经济增长之间的关系，还是分析知识经济时代的经济发展战略转移，两位作者始终强调技术创新与制度创新是我国经济保持长期稳定增长的前提保证。

正在南京大学博士后站从事研究工作的谈儒勇博士长期研究西方金融发展理论,并能结合目前我国的金融发展现状提出相应的短期政策和长期政策,《金融发展理论与中国金融发展》一书正是他在这一领域取得的阶段性研究成果。90年代金融发展理论集中在不确定性、信息不对称、不完全竞争、质量等级以及外部性等现实问题研究,这些方面同时也是我国经济发展面临的主要问题,因此本书对我国金融发展同时具有理论意义和现实意义。作者强调指出,金融发展理论在我国的应用价值不仅体现在它可以指导我国金融发展战略的选择上,而且体现在它可以指导这种战略的实施上。正如高鸿业先生为本书所作的“序”中所言“本书将对我国的金融工作作出贡献”。

也许用“通货紧缩”一词描述1997年10月以后的中国宏观经济特征是再合适不过的了。然而针对这一问题却存在截然不同的认识和治理方略。张永军和李振仲两位博士合著的《通货紧缩的理论与现实》一书考察了几种通货紧缩理论、中外通货紧缩的历史,分析了当前我国出现通货紧缩的具体成因,最后提出相应的治理对策。中国经济正在和通货紧缩的问题作斗争,作者对这一问题的反思值得我们细细品味。翔实的资料和全面引述这一领域的其他研究成果是本书的一大特色。我们相信,本书的出版将加深我国学者在这一领域的研究,同时详尽的理论探讨也使得这部著作会成为后继研究者必读的参考书。

“中国经济学”也被列入丛书选题,是因为中国经济学者对这一领域的探索和发展责无旁贷,“一个民族想要站在

科学的最高峰,就一刻也不能没有理论思维”^①。有关“中国经济学”的各式各样的探讨一直是我国经济学界关注的焦点,参与讨论的学者既有蜚声中外的著名经济学家,也有刚刚出道的青年学者,张旭博士所著《中国经济学的构建与发展》一书对此都有精彩的评述。作者对如何构建中国经济学、如何促进中国经济学的发展都提出了自己独到的见解。同时,这部著作既反映出作者深厚的经济学功底,也反映出作者良好的哲学修养。在不到半年的时间里,能为我们描绘出如此完整的中国经济学体系,足见作者对这一领域的关注和熟知。

宋劲松博士所著《现代企业理论与实践》一书聚焦在国有企业改革这一当前最热的话题之中。作者几乎以同等篇幅分别考察了西方现代企业理论和马克思的企业理论,并分别对这两种性质不同的理论进行了综合分析。作者不仅考察了当代企业制度演变的过程,而且还考察了国外国有企业的实践,无疑这些内容对指导我国国有企业改革具有重要的借鉴意义。作者认为与研究企业产权改革相比,研究如何提高纯粹意义上的国有企业的效率更具学术价值。因此宋博士提出“制度对称”这一概念,指出振兴国企的关键是改革国有企业外部制度如政府功能、人事制度、法律和审计制度等,使之与国有企业制度这一经济基础相适应。

丛书能够及时与读者见面,应当归功于韩天雨社长的大力支持和亲临指导、毛增余副编审和徐广军博士的精心策划和组织以及所有为这套丛书出版作出贡献的诸位编辑

^① 恩格斯:《自然辩证法》,人民出版社1971年版,第29页。

和校对,我代表丛书的所有作者向他们致以诚挚的敬意和谢意。由于丛书的作者都是年轻的学者,对前沿理论的理解难免有不够准确的地方,对中国经济问题的把握也难免有挂一漏万之处,衷心希望本套丛书能够得到各位读者尤其是来自同行们的批评和指正。

林毅夫

2000年1月5日

为深化国有企业改革服务 继续做好下岗职工再就业工作 (代前言)

党的十五届四中全会,就如何深化国有企业改革作出了重大的决定,这是今后一个时期我国经济体制改革和经济建设工作的重点。建立现代企业制度、优化国有经济布局和经济结构、实施下岗职工再就业工程,是这场改革的基本配套任务,国有企业改革要想取得最后的胜利,缺一不可。

1999年以来,我们配合中共中央关于深化国有企业改革的重要部署,对劳动就业体制问题在天津、上海、湖南、福建、四川、黑龙江和辽宁等地进行了广泛的调查研究,走访了二十几家大中型国有企业。下面,就如何不断完善下岗职工再就业工作,谈一些建议。

一、国有企业减员增效是一项长期而艰巨性的任务

近年来,减员增效作为帮助国有企业走出困境的重要措施之一,起到了比较明显的作用。截至1998年底,国有企业累计剥离下岗职工1350余万人。1999年6月,再就业服务中心有下岗职工550万人,按平均每个下岗职工国有企业减轻2400元负担(全部人工成本为3600元,国有企业负担1/3)计算,预计仅1999年一年,就为国有企业减少人

工成本支出 132 亿元。减员增效对于减轻国有企业的社会负担,扶持国有企业走出困境发挥了重要的作用,因此,在今后一段时期应该坚定不移地贯彻执行下去。

在调查研究过程中,我们也发现减员增效对于不同状况的国有企业,作用还存在一定的差异。比如对于技术不落后、产品有市场的国有企业,直接的富余人员分流往往能够起到立竿见影的作用。但是,对于严重亏损的停产、半停产企业,光靠减员增效就很难发挥作用,必须有结构调整、技术改造和资金投入等其他措施相配套。对符合破产条件的停产、半停产企业尽快纳入破产程序是必要的,但是对于不符合破产条件的停产、半停产企业,不要指望千方百计往破产的笼子里钻,一是国家没有这么大的财力,二是大量的下岗职工难以找到再就业的出路。对于这样的国有企业,必须加大改革力度和战略调整,使之起死回生,这才是解决问题的根本办法。

此外,虽然国有企业减员增效初见成效,但是要全部消除国有企业内部冗员仍然任重而道远。据统计,到 1998 年底国有企业下岗职工累计已经达到 1350 万人(1997 年底国有企业累计职工下岗 900 万人,再加上 1998 年新下岗 450 万人),相当于 1998 年底国有企业职工总数的 19%,应该说这是一个不小的成绩。然而值得注意的是,在调研中我们发现:近十年来随着社会主义市场经济体制的逐步建立,国有企业在适应这个发展过程中由于自身存在相当的局限性,致使一些国有企业出现市场萎缩。在市场份额萎缩的前提下,按照现行的劳动定额,国有企业的富余人员不仅没

有相对减少,而且相对增加了。

据天津、湖南、福建、辽宁等地一些大中型企业负责同志反映,目前国有企业富余人员的比例仍然高达30%~50%。由此看来,我们对国有企业的减员问题的长期性和艰巨性应该有一个全面的认识。以前是行政性安置导致大量富余人员囤积在国有企业,现在是国有企业市场份额缩小导致大量新的富余人员产生。因此,如何振兴国有企业是解决和消化企业富余人员的根本出路。如果国有企业大面积萎缩或者停滞不前,将使下岗、失业问题更加严峻。

现在,国有企业内部富余人员还有不少,30%~50%的冗员光排放不行,一下子都排放出来不仅社会承受不了,而且也不可能做到。问题的关键是要深化国有企业改革,彻底转变内部机制。要让经营者承受必要的经济风险,同时也给他们与经济风险对称的经济收益,从而在国有企业建立一种有效的内部制约机制。我们发现:现在在一些国有企业内部是劳动侵蚀国有资产的利益,而在一些私营企业内部是资本对劳动的过度剥削。这两种情形是我们都应该努力避免的,从而实现劳动与资本收益的基本平衡。目前看来,国有企业只有实现资产的保值增值,才可能带来和创造更多的就业机会,否则国有企业的职工队伍就将进一步萎缩,这种国有经济退行性的萎缩是我们不愿看到的。

国有企业由于人浮于事,企业不敢招工,严重影响了劳动力的更新,人员老化严重。现在许多大中型国有企业的职工平均年龄都在40岁上下,人员结构不能适应技术改造和升级的需要。再加上近5~6年来国有经济不景气,劳动

报酬和待遇下降,导致国有企业人才大量外流,为三资企业和私营企业白白输送了大量的技术骨干,大大削弱了国有企业的发展后劲。我们对这些问题不能等闲视之。

二、对下岗职工再就业过程的重重困难要给予高度的重视

80年代末,政府有关部门对国有企业富余人员的估计为25%~30%。近7年来的下岗分流只完成了原先估计的一半,由此产生的社会矛盾却已经显得比较突出,下岗职工再就业工作尽管从上到下给予了高度的关注,但是由于劳动力供大于求等客观因素严重制约着再就业工程的效率。

据调查,自1998年5月中共中央、国务院《关于做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作》大会召开一年多来,再就业服务中心建设取得了很大的进展。尽管据部分下岗职工和一些社会团体反映“下岗职工100%进中心”和“进中心的下岗职工100%领取生活费”存在一定的水分,但是在宏观经济形势不景气的条件下,各级政府部门能够做到这一步已经非常不简单了。

据我们调查,目前下岗职工再就业过程的主要困难表现在以下几个环节。

1. 下岗职工进中心难

一是有些下岗职工死活不愿进中心,有强烈的“国企情结”,其中有感情问题,也有对劳动力市场的恐惧。这些下岗职工一般年纪偏大,认为进了中心今后很难实现再就业。

二是由于地方政府出于财政承受能力的考虑,“认定”的下岗职工指标比实际和现实的下岗职工要少。地方政府

则认为一些国有企业为了利用优惠政策减少人工成本,存在下岗人为扩大化的倾向,如果不利用认定工作进行调控,下岗职工增加的速度会太快,使得地方财政难以负担。

三是一些地区不少所谓进了中心的下岗职工没有签订合同。中央的要求是下岗职工先签订合同,再进入中心;而许多地方的做法是先把下岗职工都圈进中心,然后边做工作,边签订合同。我们调查发现,至今仍然大约有15%~20%的下岗职工没有与再就业服务中心签订合同。

四是有些企业在与下岗职工签订合同时,对下岗职工进行了不负责任的承诺。比如“2~3年以后再回企业上班”等。这种违规的做法出发点可能是好的,但是最后的结果必然很坏。一些厂长则认为:“先把眼下2~3年对付过去再说,至于2~3年之后我本人还不知道在不在岗呢。”国有企业一些干部政治思想工作薄弱,方法简单,激化了矛盾,使得下岗职工意见很大。

2. 下岗职工再就业服务中心筹资难

一是在下岗职工再就业服务中心“三家抬”的政策中,企业方的资金因为经营困难最没有保证,虽然地方政府、社会方面的资金到位了,但是由于许多企业方资金不足,一些下岗职工不能领到足额的生活费。1998年国有企业实际出资为14.1%,远远低于“三家抬”政策规定的33.3%。

二是一些企业实际的下岗职工大于劳动部门认定的下岗职工,这些企业的全部下岗职工只能分享据“认定”下岗职工人数配给的政府和社会资金,结果导致下岗职工也不能够领到足额的生活费。我们在调查中发现,各地汇报的

情况都有较大的水分,下岗职工的实际情况比报告的情况要差得多。

3. 下岗职工再就业难

1999年上半年,下岗职工再就业率由1998年的52%下降到27%。在总体水平明显下降的情况下,老工业基地、国有工业单一城市的下岗职工再就业显得更加困难。据调查,没有一技之长的中年职工(超过40岁)找工作已经显得非常困难,年纪偏大的下岗职工(男50岁以上,女45岁以上)几乎不可能在劳动力市场找到再就业的机会。

现在下岗职工出中心的困难,除了刚才提到的年龄、技能等个体性因素之外,总体性因素是宏观经济不断下滑,市场持续疲软。再就业服务中心最理想的状态是下岗职工随进随出,中央的要求也是出大于进。但是目前的形势是进多出少,下岗职工在再就业服务中心积压比较严重。如果这种状况持续下去,2~3年后出中心时可能会导致突出的社会问题:一是一下子与再就业服务中心解除关系的下岗职工规模过大,增加工作的难度;二是由于一些国有企业在赶下岗职工进再就业服务中心时进行了不负责任的口头承诺,届时这些承诺无法兑现,可能在局部地区产生抵抗情绪;三是由于资金困难,解除劳动关系时企业无法支付法律规定的经济性裁员补偿,导致下岗职工不能出中心。

从上述调查结果,我们认为有几个问题需要认真研究:

1. 虽然发展非国有经济是解决下岗职工就业问题的重要出路,但是决不能忽视国有企业的全面振兴问题。要在结构调整、机制转换、内部管理上多做文章,做好文章。抓

大放小是对的,抓大完全应该,适当倾斜没有问题;但是如何放小需要认真落实,“放而不管”、“放而不问”绝对不行,因为大多数国有企业职工还是在小企业工作,搞活小企业对解决就业问题意义重大。

2. 国有企业下岗职工再就业服务中心的操作要规范化。我们建议最近各级劳动部门对再就业服务中心的工作进行一次检查,及时发现问题,解决问题。要加强劳动关系的管理,让隐性就业得到比较好的解决,这有利于缓解再就业服务中心的资金不足。最近,大连市劳动局在清理隐性就业方面的经验值得重视。其实,只要我们对下岗职工乃至登记失业者的管理工作做得再细致一些,多数隐性就业者是很容易通过我们的制度措施再加以识别的。比如大连市劳动局对下岗职工集中培训一段时期,要求下岗职工每天必到,一些隐性就业者往往承受不了这种时间损失,就会自动要求退出;再就业服务中心的管理人员还找经常缺席的下岗职工谈话,对有隐性就业行为者进行劝退。

3. 从法理上来讲,下岗职工出中心的经济补偿应该为12个月的基本工资,这是一笔不小的数目。一部分下岗职工有强烈的要求,国家目前没有一个说法给还是不给。不给要找出有理的依据,给就应该有一个筹资的规划,总之在这个问题上政府要做到心中有数,手中有招。

4. 对下岗职工中一部分年龄偏大的特殊群体和部分老工业基地的再就业问题需有特殊政策。据不少地方反映,一部分年龄偏大(50岁以上的男职工和45岁以上的女职工)、技能单一、文化水平不高的下岗职工,面对目前供大于