

劳动法/社会保障法前沿专题研究系列

劳动就业

法律问题研究

林嘉 杨飞 林海权 著



中国劳动社会保障出版社

劳动就业 法律问题研究

林嘉 杨飞 林海权 著



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

劳动就业法律问题研究/林嘉, 杨飞, 林海权著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2005

劳动法 / 社会保障法前沿专题研究系列

ISBN 7-5045-5380-8

I. 劳… II. ①林…②杨…③林… III. 劳动就业-劳动法-研究-中国
IV. D922.504

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 148527 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

*

北京市艺辉印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 24.5 印张 450 千字

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷

印数: 2000 册

定价: 45.00 元

读者服务部电话: 010 - 64929211

发行部电话: 010 - 64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010 - 64911344



林嘉，1962年10月出生。1984年毕业于中山大学获法学学士学位，1987年毕业于中国人民大学获法学硕士学位并留校任教，2001年获中国人民大学法学博士学位。2005—2006年作为富布莱特项目高级访问学者赴哈佛大学访问研究。2005年入选教育部新世纪优秀人才支持计划。现任中国人民大学法学院教授、博士生导师，中国人民大学劳动法和社会保障法研究所所长，中国政法大学、对外经济贸易大学兼职教授，中国劳动法学会研究会副会长，北京市法学会劳动法和社会保障法研究分会副会长。

撰写专著、主编及合著各种著作20余部，在《中国法学》《法学家》等期刊上发表论文50余篇，代表性著作和论文有：《社会保障法的理念、实践与创新》（曾获北京市第八届哲学社会科学优秀成果一等奖和中国劳动法学会纪念劳动法十周年优秀成果著作类一等奖），《社会保险对侵权救济的影响及其发展》《劳动合同若干法律问题研究》等。承担国家社科基金项目、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目、教育部人文社会科学九五、十五规划项目、挪威奥斯陆大学人权研究中心资助项目等国内外重大科研项目。近年来多次主持召开国内外重大学术研讨会，参与了主要劳动法律法规的起草工作。

■ 内容提要

本书是我国第一部系统论述劳动就业法律问题的学术专著。其内容以劳动就业权利为轴心，对劳动就业和劳动就业法、劳动权和劳动就业权的基本理论进行了深入的探讨，全面介绍了国内外劳动就业立法状况，并分别对就业调控法、就业管理法、反就业歧视法、特殊群体就业保障法、就业服务法、失业保险法、再就业问题、就业促进立法等进行了专题研究，对我国就业促进法的制定提出了参考性建议。

本书的特色在于提出应以劳动就业权为轴心构建劳动就业法律体系，具体来说，应以狭义劳动权即职业获得权为轴心构建就业调控法，以工作自由权为轴心构建就业管理法，以就业平等权为轴心构建反就业歧视法和特殊群体就业保障法，以就业服务权为轴心构建就业服务法，以失业保险权为轴心构建失业保险法，从而形成逻辑严谨、体系完整的劳动就业法。

前 言

劳动是人类最基本的社会活动，是社会发展和进步的源泉和动力。作为劳动的主体，劳动者是社会财富的创造者，是生产力中最活跃的要素。在现代社会，国家有义务向劳动者提供就业机会，保障劳动者能够通过提供劳动而获取基本生活来源，保障劳动者有尊严地进行劳动。由此可见，劳动权不仅是劳动者的基本权利，也是一种基本人权。

劳动就业权是劳动权最基本的内容，没有劳动就业权，其他后续的劳动权利就成了无源之水、无本之木。因此，劳动就业权是公民最重要、最基本的生存权利，是公民生存和发展的基础。本书主要探讨劳动就业权的法律问题，包括狭义劳动权（即职业获得权）、工作自由权、就业平等权、就业服务权（含就业训练权）、失业保障权（包括失业保险权和失业救助权）等。

目前我国正处在经济转轨时期，利益格局发生了重大变化，再加上劳动力市场供大于求，侵害劳动者劳动就业权的现象时有发生，在个别地区或某些方面还相当严重，主要表现为工作自由权受到重重不合理限制、就业平等权屡屡受到侵犯、就业训练权得不到有效保证、失业保险权大打折扣等。例如，目前的就业歧视严重侵害了就业平等权，已成为困扰众多求职者的一个重要社会问题。就业歧视名目花样翻新，其中既有基于先天因素的歧视，如性别、年龄、健康、相貌、身高、血型、户籍和地域歧视等，也有基于后天因素的歧视，如语言、经验、残疾、婚姻状况歧视等，不一而足。从群体上看，妇女、残疾人、乙肝患者、农民工等是较多遭受歧视的群体，这些劳动者成为劳动就业中的弱势群体，迫切需要获得法律保护。

从宏观上看，我国的就业形势十分严峻，城镇新增劳动力就业、下岗失业人员再就业与农村劳动力转移三大问题并存，就业问题已成为社会的焦点话题。同时，劳动力供求总量矛盾和就业结构性矛盾并存，使得促进就业的任务更加繁重。一方面，我国是世界上人口最多的发展中国家，在相当长的时期内都将存在劳动力供过于求的局面，这使得解决就业问题的难度相当大。另一方面，随着我国经济体制改革的深化，就业结构发生了巨大变化。在劳动力供求总量矛盾的情况下，就业的结构性矛盾日益突出，特别是当前经济全球化和经济结构调整加速，使得就业问题雪上加霜。就业问题的严

重,呼唤着就业的法治化。

要解决劳动者的劳动就业问题,首先要求加强和完善劳动就业立法,从立法上保障劳动者享有切实的劳动就业权。在《中华人民共和国劳动法》(以下简称《劳动法》)颁布后,一批与之相配套的行政法规、地方性法规和部门规章相继出台,初步形成了中国特色的劳动就业法律制度,对劳动者劳动就业权的保障起了重要作用。但是,现行劳动就业法律还很不完善,其主要问题有:立法上将劳动就业的内容规定于综合的劳动法典之中,而《劳动法》是纲要式、原则式立法,其中劳动就业方面的内容过于单薄;立法层次低,最高权力机关的立法很少,以行政法规、地方性法规和部门规章为主,许多法规是暂行法律文件,修改和变化频繁,法规之间冲突矛盾之处也较多;法律体系尚不够完整,法律内容也不完善,其中就业调控法缺失,反就业歧视法的规定很不完整;劳动就业权的体系不完善,我国《劳动法》确立了劳动者的就业平等权、自主择业权、就业训练权(属于职业培训权)、失业保险权(属于社会保险权)等,但还没有确认就业服务权和失业救助权;法律规范尚不够严谨细致,法律责任不够明确,可操作性不强。因此,必须在立法上进行规范,通过制定就业促进法对劳动就业权加以完善并具体化,使得有法可依。

本书认为,应当以劳动就业权为轴心和本位构建劳动就业法律的规范体系,具体来说,以狭义劳动权(职业获得权)为轴心构建就业调控法,以工作自由权为轴心构建就业管理法,以就业平等权为轴心构建反就业歧视法(形式平等权为主)和特殊群体就业保护法(实质平等权为主),以就业服务权(含就业训练权)为轴心构建就业服务法,以失业保险权为轴心构建失业保险法。本书具体分析了当前我国劳动就业制度中存在的问题,提出了建立以权利为轴心的劳动就业法律制度,为就业促进法的制定提供了参考性的建议。

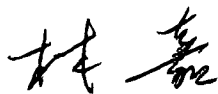
几年前,我以“职工再就业的法律调整”为题申报了教育部人文社会科学九五规划项目并获得批准。在课题进行中,我发现下岗职工再就业这一问题具有很强的过渡性,下岗是我国特定历史阶段的产物,很快就要与失业制度并轨。随着2003年《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》第一次把积极的就业政策写进党的文件,我国加快了就业促进立法的进程,法学界开始对劳动就业的法律问题进行比较细致的研究。在这种背景下,我觉得有必要扩大视野,对劳动就业法律问题进行系统的研究,这样更有学术价值。因此,我将原题目变更为“劳动就业法律问题研究”,于是有了呈现在大家面前的这部书稿。

本书由我拟定框架结构,我的博士生杨飞和林海权参与写作,具体分工

如下：林嘉：第一、六、九、十一章；杨飞：第二、三、四、五章；林海权：第七、八、十章。

感谢对本书写作提供帮助的所有人士，其中我的博士生丁广宇和陈光华为第六章的写作提供了帮助，吴文芳和魏丽通校了全部书稿并提出了宝贵的修改意见，我院硕士生张帆帮助校阅了第一、二、四章并提出了宝贵的修改意见，在此予以特别致谢。

感谢中国劳动社会保障出版社出版此书。感谢该出版社第一编辑室王洪玉主任的大力支持，感谢责任编辑贾华的辛勤劳动，他们精细的工作使得本书更加完善。



2005 年 12 月

目 录

第一章 导言	(1)
第一节 当前就业形势分析——劳动就业法律问题的研究 背景.....	(2)
第二节 研究对象、目的和方法.....	(14)
第二章 劳动就业的基本理论	(21)
第一节 就业和劳动就业的概念.....	(21)
第二节 劳动就业制度的两种类型——市场型和计划型.....	(31)
第三节 劳动就业的政治学分析.....	(41)
第四节 劳动就业的经济学分析.....	(51)
第五节 劳动就业的社会学分析.....	(63)
第三章 劳动就业法的基本理论	(74)
第一节 劳动就业法概论.....	(74)
第二节 劳动权的法律分析.....	(84)
第三节 劳动就业权之一——狭义劳动权.....	(99)
第四节 劳动就业权之二——工作自由权.....	(109)
第五节 劳动就业权之三——就业平等权.....	(120)
第六节 劳动就业权之四——就业服务权、职业训练权、失业保 障权和就业保护权.....	(131)
第七节 劳动就业方面的国家义务.....	(138)
第四章 劳动就业立法概论	(143)
第一节 国际劳动就业立法.....	(143)
第二节 外国的劳动就业立法.....	(150)
第三节 我国的劳动就业立法.....	(177)
第五章 就业调控法和就业管理法	(186)
第一节 就业调控法.....	(186)
第二节 就业管理法.....	(199)
第六章 反就业歧视法	(224)
第一节 就业歧视的界定.....	(224)

第二节	就业歧视现象检视与原因分析·····	(231)
第三节	反就业歧视法的价值·····	(238)
第四节	我国反就业歧视立法的现状·····	(242)
第五节	我国反就业歧视立法的不足和完善·····	(250)
第七章	特殊群体就业保障法 ·····	(256)
第一节	特殊群体就业的基本理论·····	(256)
第二节	妇女的就业保障·····	(260)
第三节	未成年人的就业保护·····	(265)
第四节	残疾人的就业保障·····	(269)
第五节	退役军人的就业保障·····	(273)
第六节	少数民族人员的就业保障·····	(278)
第七节	特殊群体就业保障的立法完善·····	(279)
第八章	就业服务法 ·····	(289)
第一节	就业服务法的基本理论·····	(289)
第二节	职业介绍法·····	(295)
第三节	职业指导法·····	(299)
第四节	职业训练法·····	(301)
第五节	劳动就业服务企业法·····	(308)
第六节	完善就业服务的对策研究·····	(312)
第九章	失业保险法 ·····	(318)
第一节	失业保险的基本理论·····	(318)
第二节	失业保险法的发展·····	(327)
第三节	失业保险法的基本内容·····	(332)
第四节	失业保险法的完善·····	(343)
第十章	再就业立法 ·····	(349)
第一节	再就业的基本理论·····	(349)
第二节	我国目前的再就业政策·····	(355)
第三节	再就业相关法律问题探讨·····	(363)
第十一章	《就业促进法》的立法研究 ·····	(371)

第一章 导 言

就汉字的语义来说,“就”有从事的意思,“业”有职业的意思。就业可理解为“从事一定的职业”,强调从事一定职业的状态。然而,日常生活用语中的“就业问题”,指的是获取职业过程中的问题,即俗话所称“找工作”的问题,个人一旦“就业”即“从事一定的职业”,“就业问题”也就不存在了,国家一旦实现完全就业,“就业问题”也不存在了。严格来说,本书研究“就业问题”的法律规制,^①而不是研究“就业”的法律规制,通俗地说,也就是本书研究就业前的法律问题,而非研究就业中的法律问题。

谈起就业问题,首先必须看到,我国是世界上人口最多的发展中国家,在相当长的时期内都将存在劳动力供过于求的局面。近年来,我国失业率上升速度加快,城镇新增劳动力就业、下岗失业人员再就业与农村劳动力转移三大问题并存,劳动力供求总量矛盾和就业结构性矛盾并存,就业形势日趋严峻,就业问题已成为社会关注的一个焦点话题。随着经济全球化的推进和我国经济体制改革的深化,我国的劳动就业制度背景和环境将会进一步发生变化,这些变化中既蕴含机遇,也伴随着巨大的挑战。总的来说,在将来很长的一段时期内,我国的就业问题仍然会呈现出日益紧迫和严峻的态势。中国共产党的第十六届三中全会提出要深化劳动就业体制改革,把扩大就业放在经济社会发展更加突出的位置,实施积极的就业政策,正是基于我国全面深化经济体制改革的背景,为应对将在相当长一段时期继续存在的严峻就业形势所进行的战略考虑与安排。同时,解决就业问题,也是建设和谐社会的重要内容。

以上是就宏观角度而言。从微观角度来看,具体到个人,社会的大多数成员都是劳动者,劳动者的工资收入是劳动者维持自己与家庭成员生活的基本保障,获得工作才意味着拥有生存的经济基础,失去工作就意味着失去生存的经济基础。失业,尤其是长期失业,不仅意味着生活水平的降低,还意

^① 就业问题属于社会问题的一种。所谓社会问题,是指社会中发生的被多数人认为是不合需要或不能容忍的事件或情况,而需要运用社会群体的力量加以解决的问题。参见:王思斌,《社会学教程(第二版)》,北京大学出版社,2003,243。该书第十章“社会问题”第三节“劳动就业问题”其实主要谈的是失业问题。

味着实际社会地位的下降和心理上的失落。孟德斯鸠曾有这样一句非常生动的名言：“在民法的慈母般的眼里，每一个个人就是整个的国家。”借用这句话，我们同样可以说：“在劳动法的慈母般的眼里，每一个劳动者也是整个的国家”。因此，劳动就业问题，既为国之大事，更是民之根本，其重要性不言而喻，确有深入研究之必要。

总之，考虑到我国就业压力的扩大化和长期化，以及就业对国家和每一个公民的重要性，促进就业政策应该走向法制化，也就是说，劳动就业不仅由政策调整，更应由法律调整。我国现行有关劳动就业方面的立法很不完善，促进就业方面的专门法律至今还是空白，已经不能有效地解决就业问题，完善劳动就业方面的立法，制定《促进就业法》及其相关法律是现实的迫切要求。

第一节 当前就业形势分析——劳动就业法律问题的研究背景

一、当前中国就业形势概述

从 1978 年对外开放以来，我国已经在发展经济和创造就业方面取得了前所未有的成绩。自 1980 年以来，中国经济已经保持了 20 多年的高速增长，被海内外称为“中国的奇迹”。^① 预计中国国内生产总值在今后 10 年左右的时间还将保持较高增长的势头。与此同时，随着经济全球化的推进和“入世”后我国经济体制改革的不断深入，社会主义市场经济体制包括劳动力市场体制正在建立和完善。紧跟着新科技革命的快车，我国经济结构调整加速，这带来了就业结构的巨大变化，在就业的总量矛盾严重的背景下，就业的结构性矛盾尤其是下岗失业问题日益突出，颇有雪上加霜的味道。因此，从国家角度而言，解决好就业问题是保证中国经济发展、经济体制改革顺利进行和社会稳定的一个重要前提。下面用数字来描述一下我国目前的劳动就业形势概况，使读者能有一个总体的认识。

据国家统计局公布的数据，1999 年、2000 年、2001 年、2002 年城镇登

^① 具体的研究参见：林毅夫. 中国的奇迹：发展战略与经济改革（增订版）. 上海人民出版社，上海三联出版社，1999。从该书的出版语种就可看出海内外对此问题的兴趣和重视。《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，中文简体字版，上海人民出版社 1994 年版；中文繁体字版，香港中文大学出版社 1995 年版；英文版，香港中文大学出版社，1996 年版；日文版，东京日本评论社 1996 年版；韩文版，汉城白山书社 1996 年年版；法文版，巴黎 Economica 出版社，1998 年版；越文版，胡志明市，西贡时报出版社 1998 年版。见：<http://www.macrochina.com.cn/prize/brt/linyifu.shtml>。

记失业率分别为 3.1%、3.1%、3.6% 和 4.0%，呈逐年上升趋势。2003 年 3 月底，全国城镇登记失业人数为 775 万人，比上年同期增加 75 万人，城镇登记失业率 4.1%，为历史新高。同时，形成了长期失业群体。根据劳动部门对济南、南昌等十城市 1.5 万名下岗失业人员的抽样调查，下岗三年以上的占 50.7%，一至三年的占 38.2%；失业二年以上的占 28.6%，一至二年的占 21.2%。到 2002 年底，全国国有企业下岗职工为 410 万人。总体上，当前城镇实际失业率已达 7% 以上。另一方面，1998—2001 年下岗职工再就业率分别为 50%、42%、35% 和 30%，2002 年再降为 26.2%。^①

根据劳动和社会保障部、国家统计局发布的《2004 年度劳动和社会保障事业发展统计公报》，^② 2004 年末全国城乡就业人员共 75 200 万人，比上年末增加 768 万人。其中，第一产业就业人员 35 269 万人，占全国城乡就业人员的 46.9%；第二产业 16 920 万人，占 22.5%；第三产业 23 011 万人，占 30.6%。2004 年末城镇就业人员 26 476 万人，其中单位就业人员 11 099 万人，城镇私营企业和个体经济组织就业人员 5 515 万人，分别比上年末增加 129 万人和 593 万人。在城镇单位就业人员中，在岗职工 10 576 万人，比上年末增加 84 万人。

2004 年全年城镇新增就业 980 万人，比预期目标多 80 万人。全年有 510 万下岗失业人员实现了再就业，其中“4050 人员”^③ 再就业 140 万人。2004 年末城镇登记失业人数为 827 万人，城镇登记失业率为 4.2%，比上年末下降 0.1 个百分点。2004 年末国有企业（含国有联营企业、国有独资公司）下岗职工 153 万人，比上年末减少 107 万人。其中，进入再就业服务中心的下岗职工 92 万人，全部按时足额领到了基本生活费并由中心代缴了社会保险费。

2004 年末全国参加失业保险的人数为 10 584 万人，比上年末增加 211

① 乔健. 新一轮结构调整下的中国劳动关系及工会的因应对策. http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=3343

② 参见：劳动和社会保障部、国家统计局. 2004 年度劳动和社会保障事业发展统计公报. <http://www.molss.gov.cn/tongji/gb/GB2004.htm>

③ “4050 人员”指的是男性 50 岁、女性 40 岁以上的大龄下岗失业人员。根据劳动和社会保障部对 66 个城市的抽样调查，他们占下岗失业人员的 28.7%。据此推算，全国“4050 人员”在 300 万人以上。“4050 人员”是下岗失业人员中就业最困难的群体。与其他年龄段的下岗失业人员相比，他们的受教育程度低，再就业能力弱，家庭负担重。形象地讲，他们的特点是“上有老，下有小，退休尚早，再就业已老”。目前用人单位很少招用“4050 人员”，而自谋职业和自主创业，他们的自身能力又很难适应，失业周期往往持续很长时间。根据抽样调查，下岗失业人员中 1 年以上没找到工作的占 74%，失业周期最长的几乎全部是“4050 人员”。参见：刘铮. 劳动和社会保障部：今年实现百万“4050 人员”再就业. <http://www.china.org.cn/chinese/zhuanli/384978.htm>

万人。2004 年末全国领取失业保险金人数为 419 万人,比上年末增加 4 万人。2004 年全年失业保险基金收入 291 亿元,支出 211 亿元,分别比上年增长 15.8%和 4.1%。2005 年末失业保险基金累计结存 386 亿元。

根据上述统计数字可以看出,我国 2004 年的劳动就业工作确实取得了巨大的成绩。但是,2005 年的就业形势依然十分严峻,促进就业的任务依然十分繁重。具体表现为以下几个方面:

一是劳动力总量供大于求。我国目前劳动就业面临的主要问题仍然是用人单位对劳动力的需求不足与劳动力供给总量过大之间的矛盾,全国现有下岗失业人员约 1 300 万人(国有、集体企业下岗职工 500 万人,上年失业人员 800 万人),2005 年新增劳动力、复员转业军人、高校毕业生等需要就业人员约 1 100 万人(其中高校毕业生 338 万人),两者相加,城镇需要安排就业的人数多达 2 400 万人,按经济增长速度保持在 8%左右,在现有经济结构状况下,能够安排的只有 1 000 多万人,年度供大于求的缺口在 1 400 万人左右。同时,农村劳动力转移就业和失地农民的就业问题日益突出。这几类矛盾交织在一起,使得解决就业问题的难度就相当大。

二是就业结构性矛盾突出。下岗失业人员多,就业难;有技能的劳动者短缺,新的产业和企业招不到合格技工。劳动者总体素质偏低,技能人才特别是高技能人才严重短缺已成为经济发展的“瓶颈”;农民工短缺随着部分地区需求的增加而将进一步加剧;大学生当年毕业群体突破 300 万人,加上 2004 年没有就业的大学生,青年就业的压力非常大。

三是地区和部门间发展不平衡。中西部和老工业基地、困难行业、资源枯竭地区的下岗失业人员再就业难度加大。已经再就业的人员中,约有 1/3 的人属于灵活就业,稳定性差,随时可能重新失业。此外,集体企业约 200 万下岗失业人员的再就业问题也十分突出。

2005 年我国就业和再就业目标为:城镇新增就业人员 900 万,下岗失业人员再就业 500 万,其中“4050 人员”再就业 100 万,城镇登记失业率控制在 4.6%(简称“95146”);全年组织下岗失业人员参加再就业培训 400 万,参加创业培训 30 万,农村劳动力转移培训 500 万,职业技能鉴定在保证质量的基础上实现规模增长 20%,培养 15 万新技师。^①从这个目标可以看出,我国目前尽最大努力,也只能解决一部分就业需求者的就业问题,像人口问题一样,就业问题也已成为悬在中国头上的达摩克利斯之剑。

① 2005 年的就业形势分析和目标的详细内容参见:莫荣. 2005 年的就业趋势和政策分析.
http://www.lm.gov.cn/gb/zt/2005-03/31/content_68325.htm

二、人口问题对劳动就业的影响

中国的劳动就业问题和人口问题有密切的关系,可以说人口问题对劳动就业问题有决定性的影响。

首先,人口总量对劳动就业的影响。我国目前劳动就业面临的主要问题是用人单位的需求不足与劳动力供给总量过大之间的矛盾,劳动力供给总量过大问题显然和中国的人口问题密不可分,甚至可以说它本身也是人口问题的一部分。中国是世界上人口最多的国家,是劳动力资源最丰富的发展中国家,因此也是世界上就业压力最大的国家。2005年1月6日是中国“13亿人口日”,^①中国目前人口已超过13亿。据专家预测,按照目前的人口政策,中国人口规模大约在2045年时实现极大值,峰值人口约为15.34亿;然后人口进入负增长,人口规模略有减少;在21世纪80年代实现相对静止人口,并在15亿的规模上趋于稳定。中国劳动年龄人口从1990年的7.55亿迅速增加,将在2025年达到极大值10.13亿,其间的年均增长率为0.84%,比同期的总人口年均增长率高0.06个百分点。之后,劳动年龄人口规模略有缩小,2070年为最小值8.98亿,然后回升到9.0至9.2亿并一直保持。预计中国劳动力供大于求的状况将持续整个21世纪。按最严格的劳动力统计标准计,中国劳动力供大于求的状况也要持续30余年,其中最严重的时间是2000—2005年,过剩劳动力达1.54亿,年均剩余3000余万人。^②如此庞大的劳动年龄人口,无疑给中国的就业造成了巨大的压力,这就是我国劳动就业形势严峻,而且短时期内不可能缓解的根本原因。人口总量问题对法律的影响表现在,我国必须尽快完善劳动就业立法,建立长期有效的制度,用法律来规范劳动就业问题。

其次,人口的年龄结构对劳动就业的影响。我国2000年第五次人口普查的数据显示,中国内地总人口126583万人中,65岁以上人口为8811万人,占总人口的比重是6.96%,14岁以下人口占总人口的比重是22.89%,老少比是30.4%。按照国际通用标准,65岁及以上人口占总人口7%以上的社会被称为老龄社会或老年型人口国家,可以说我国人口年龄结构开始进

① 白剑峰. 第13亿个小公民降生,我国13亿人口日推迟4年到来. 人民日报. 2005-01-06 (11)

② 贺丹. 中国未来人口发展趋势对劳动就业的影响. http://www.cpic.org.cn/yjwx/yjwx_detail.asp?id=3159

人老年型。^① 当然我国的人口年龄结构与发达国家比较还很年轻, 14~65 岁劳动力人口占 70.15%, 年轻人口比重还很高, 劳动力人口规模庞大, 人口年龄结构一方面给就业带来了巨大压力。同时, 我国“未富先老”, 在年轻人口比重高、社会尚不富裕发达的情况下进入了老龄社会, 人口年龄结构的这一方面给劳动就业带来了新的问题。由于养老金制度设计的缺陷和实施的不力, 我国已经面临养老金难以支付的难题。因此, 我国正在考虑延长职工退休年龄, 也就是说延长就业年龄, 减轻“白色浪潮”对社会养老的压力, 但这无疑会加大就业压力。失业和养老, 也就由此构成了中国未来经济发展的内在制约关系。有西方学者称, 在工业化国家, 对老龄化的主要应对方法是推迟退休期和使劳动力队伍老龄化。解决这一危机的一项可选择的方案是鼓励人们就业的时间长一些, 最好是一直工作到超过法定退休年龄。^② 然而, 发达的工业化国家目前所面临的失业问题, 是在人口总量不变或者负增长的情况下出现的, 可以用推迟退休期和使劳动力队伍老龄化的方法来解决失业和养老之间的矛盾, 而我国人口总量的高速增长将持续 30 年, 与其相应的就是劳动力供给总量的高速增长, 在这种情况下延长就业年龄, 无疑会大大加剧劳动就业问题, 使之雪上加霜。人口年龄结构问题对法律的影响表现在, 我国劳动就业立法是否应该修改法定劳动就业年龄。

再次, 人口的城乡结构对劳动就业的影响。我国 2000 年第五次人口普查显示, 2000 年我国人口城镇化水平为 36.09%, 与 1990 年的 26.23% 相比, 上升了近 10 个百分点。尽管 90 年代我国人口城市化水平有了很大的提高, 但是从国际比较来看, 我国人口城镇化水平仍然低于发展中国家的平均水平。中国城乡人口分布及发展趋势的差异, 决定了在未来相当长时间内, 我国农村人口数量大、比重高的状况不会改变。农村劳动力供过于求的状态将持续到下世纪, 农村就业将面临严峻的挑战, 并成为我国最大的就业压力。在 2020 年前我国农村人口将保持在 8 亿人以上, 其中在 2001—2005 年达到峰值, 为 8.73 亿人。只有到了 2030 年以后, 农村人口比重才会低于城镇人口比重。^③ 目前我国农村剩余劳动力高达 1.5~2.0 亿人, 农村剩余劳

① 参见: 于弘文. 从 2000 年人口普查看我国人口状况的几个特点. 人口研究. 2001, 4. 根据国家人口和计划生育委员会政策法规司司长于学军及其同事做的研究预测, 2000 年至 2028 年, 65 岁老年人口将从现在的不足 1 亿增加到超过 2 亿。2028 年至 2038 年将迎来人口老龄化的高峰期。在这十年间, 65 岁以及上老年人将由 2 亿增加到超过 3 亿。参见: 陈晓. 延迟退休: 养老与就业两难. 中国新闻周刊. 2004, 35

② 参见: 罗兰德·西格. 2001—2004 年社会保障的发展与趋势 (第八章). 延长劳动生活期: 政策挑战与应对措施. http://www.lm.gov.cn/gb/insurance/2004-09/17/content_47525.htm

③ 参见: 贺丹. 中国未来人口发展趋势对劳动就业的影响. http://www.cpir.org.cn/yjwx/yjwx_detail.asp?id=3159

动力的转移要采取多元化的方式,最终要通过城市化和产业结构的调整得以实现,这又无疑会加剧城镇的就业压力。人口的城乡结构问题对法律的影响表现在,我国劳动就业立法是否要对城市进行倾斜,是制定城镇就业促进法还是城乡就业促进法,这关系到劳动就业立法能否消除对农民的就业歧视。

最后,人口的素质对劳动就业的影响。人口的素质(又称人口质量、人口品质)包括两个方面:一是人口的文化素质,也可称为人口的文化结构,二是人口的身体素质。就人口的文化素质而言,我国人口的整体文化素质还不高,人口中未受教育或受教育水平较低的人数偏多。^①我国2000年第五次人口普查显示,中国大陆人口中,接受大学(指大专以上)、高中(含中专)、初中、小学教育(以上各种受教育程度的人包括各类学校的毕业生、肄业生和在校生)分别为4 571万人、14 109万人、42 989万人、45 191万人,每10万人中拥有大学、高中、初中、小学受教育程度的人数分别为3 611人、11 146人、33 961人、35 701人,文盲人口(15岁及15岁以上不识字或识字很少的人)为8 507万人,文盲率为6.72%,其中有974万15~39岁青壮年文盲。^②就人口的身体素质而言,我国人口中健康状况不好或受疾病困扰的人较多。全国有6 000万残疾人,其中贫困残疾人有13 721 089人,占残疾人总数的1/5以上。贫困残疾人中,适合参加生产劳动、可扶持的残疾人9 971 619人,占72.7%;缺乏劳动条件、应予救济的残疾人3 749 470人,占27.3%。^③全国约有1.2亿人是乙肝病毒携带者,而乙肝患者大约有3千万人。^④目前对乙肝患者的就业歧视已引起社会关注。20世纪90年代中后期以来,艾滋病在中国的传播呈快速上升趋势。2003年,中国进行了全国范围的艾滋病流行病学调查,初步分析结果表明,中国现有艾滋病病毒感染者约84万,其中艾滋病病人约8万例。中国艾滋病病毒感染者数量已居亚洲第2位,全球第14位。从艾滋病传播和流行的规律看,中国艾滋病疫情已经处在由高危人群向普通人群大面积扩散的临

① 2000年中国15岁以上人口平均受教育年限达到7.85年。中国劳动年龄人口平均受教育年限比美国、日本低5年,比韩国低3年,也低于其他13个转型国家。25~64岁人口中高中及以上文化程度者所占比例,美国、韩国分别为87%和66%,中国仅为18%。中国每百人中大专以上学历文化程度者不足5人,远远低于美国35人和韩国23人的水平。参见:蔡昉. 2003年全国人口和计划生育形势分析报告. http://www.cpirc.org.cn/yjwx/yjwx_detail.asp?id=3305

② 参见国务院人口普查办公室、国家统计局人口和社会科技统计司编. 中国2000年人口普查资料. 北京:中国统计出版社,2002

③ 中国残联1998年开展全国残疾人贫困户调查的调查报告. <http://www.cdpf.org.cn/fupin/fp0006.htm>

④ 沈颖,李虎. 乙肝:1.2亿中国人的话题. 南方周末. 2001-07-15(14)