



管理的一剂苦药

——如何在企业裁员

Downsizing: A Tough Task Companies
Have to Face

◎廖建桥 著



管理新干线



管理的一剂苦药

——如何在企业裁员

◎廖建桥 著

*Downsizing:
A Tough Task
Companies
Have to Face*



华中科技大学出版社
<http://www.hustp.com>

图书在版编目(CIP)数据

管理的一剂苦药——如何在企业裁员/廖建桥 著
武汉:华中科技大学出版社,2006年3月
ISBN 7-5609-3632-6

I. 管…

II. 廖…

III. 企业管理-人事管理

IV. F272

管理的一剂苦药——如何在企业裁员

廖建桥 著

责任编辑:刘 飞

封面设计:潘 群

责任校对:吴 晗

责任监印:张正林

出版发行:华中科技大学出版社

武昌喻家山

邮编:430074

电话:(027)87557437

录 排:华大图文设计室

印 刷:湖北新华印务有限公司

开本:880×1230 1/32

印张:10.75 插页:1

字数:269 000

版次:2006年3月第1版

印次:2006年3月第1次印刷

定价:22.00元

ISBN 7-5609-3632-6/F·296

(本书若有印装质量问题,请向出版社发行部调换)

前 言

中国目前正处在一个改革时期,一方面我们要坚持社会主义的基本原则,另一方面要坚持走市场经济的道路。在一定程度上,这两者是有矛盾的,因为在社会主义国家要求人人平等、社会稳定,而市场经济的本质是优胜劣汰、物竞天择。正确处理两者的关系是中国目前面临的最重要的挑战之一。

裁员是一种典型的 market 行为,是企业为增加自身的竞争力和渡过经济难关经常采用的一项措施。在市场经济中,裁员是企业一项很正常的管理行为。但是,裁员可能会带来失业,影响到社会的稳定,这又违反社会主义的基本原则。因此,如何对待裁员是当前我国政府官员、企业家,甚至企业普通员工面临的一个非常棘手的现实问题,这个问题的解决将影响到我国企业改革的进程。

二十多年以前,当我还是天津大学管理工程系的研究生时,受导师崔克纳教授的影响,就开始从事时间研究和如何提高企业员工劳动定额的研究。1986年,受到加拿大CIDA项目的资助,我到加拿大多伦多大学留学,师从Moray教授,从事脑力劳动工作负荷测量方面的研究。因为人类已经进入了计算机时代,脑力劳动成为人类的主要劳动形式,如何测量脑力劳动者的负荷和效率是许多管理者和工程技术人员十分关心的问题。

1997年,广东科龙集团冰箱公司在修订公司的三定方案时,发现办公室的三定方案很难确定,于是就找到了我。根据工作测量的基本原理,我们对该公司的非计件人员的工作量进行了测定,在此基础上制订了新的三定方案。由于有数据说话,新的方案在执行时遇到的阻力较小,受到了科龙集团冰箱公司相关人士的好评。

从1997年到现在,我曾先后到二十余家企业从事过管理咨询工作,同时也在不同的企业做了近百场学术讲座,探讨解决我国企业面

临的人力资源管理方面的问题的方法,包括如何解决企业富余人员过多的问题。在做咨询和讲座期间,许多企业界的朋友建议我们出版一本关于如何解决企业富余人员的书。我们对此是非常犹豫的,因为我们知道,解决企业富余人员的根本出路就是裁员,一方面企业非常需要裁员,另一方面裁员会给被裁减人员带来巨大的伤害。

后来,两件事情打消了我的顾虑。第一件事情是美国联邦储备委员会主席艾伦·格林斯潘认为,能够灵活地裁员是美国经济明显好于欧洲和日本的重要原因;第二件事情是2004年我国财政收入已经突破两万亿元,这说明我国有财力保证被裁减人员不饿肚子。这两件事使我认识到,裁员对整个国家的经济发展是有好处的,同时,我国有实力解决裁员带来的社会问题。于是,我就开始收集资料,准备写一本关于裁员的书。

在写这本书时,我们既不是把它当做一本学术专著写,也不是把它当做企业界流行的操作手册写,而是希望把两者结合起来。本书第二章的内容受到国家自然科学基金管理学科的资助,在此表示感谢。同时借此机会感谢我过去的两位导师、企业界的朋友以及我的研究生,他们帮我收集了大量的资料和案例,我特别要感谢李震同学,这本书也凝结着他的无私的劳动。

希望这本书能对企业界、学术界和其他对此课题感兴趣的朋友有所帮助。

廖建桥

2006年1月

目 录

第一章 裁员的必要性	(1)
第一节 引言	(1)
第二节 我国冗员的现状分析	(7)
第三节 裁员是企业健康发展的需要	(15)
第四节 裁员是国企改革的必由之路	(24)
第五节 裁员的利弊分析.....	(35)
第二章 如何按工作量裁员	(44)
第一节 工作测量的理论基础	(44)
第二节 体力劳动的定员方法	(46)
第三节 脑力劳动的定员方法	(53)
第四节 按工作测量裁员在KL公司的应用	(68)
第三章 如何按能力裁员	(85)
第一节 按能力裁员的合理性	(85)
第二节 能力测评的理论依据	(91)
第三节 能力测评方法	(100)
第四节 按能力裁员在HU大学外事处的应用	(117)
第五节 一种实用的中层管理人员能力测评方法	(122)
第四章 如何按绩效裁员	(131)
第一节 绩效考核的基础	(131)
第二节 目标考核淘汰法	(155)
第三节 末位淘汰法	(166)
第四节 按绩效裁员在XD公司的应用	(175)
第五章 如何按政策裁员	(184)
第一节 自愿离职法	(184)

第二节	按年龄裁员法	(196)
第三节	按职能裁员法	(209)
第四节	后进先出法	(219)
第五节	临时解雇法	(222)
第六章	裁员的实施过程	(225)
第一节	裁员的准备阶段	(225)
第二节	裁员方案的决策	(232)
第三节	裁员计划的制定	(238)
第四节	裁员计划的实施	(242)
第五节	裁员的善后工作	(247)
第六节	典型裁员案例分析	(251)
第七章	被裁减员工的安置问题	(268)
第一节	妥善安置被裁减员工的必要性	(268)
第二节	安置被裁减员工存在的问题及原因分析	(276)
第三节	政府在安置被裁减员工中的作用	(286)
第四节	企业在安置被裁减员工中的作用	(294)
第五节	个人在安置被裁减员工中的作用	(301)
第六节	被裁减员工安置的案例分析	(303)
第八章	裁员的战略思考	(309)
第一节	美日中三种裁员模式比较与启示	(309)
第二节	裁员将是中国企业长期面临的一项艰巨任务	(325)
参考文献		(334)

第一章 裁员的必要性

第一节 引言

一、裁员的定义

裁员(downsizing)原是指企业规模缩减,包括人员缩减、成本缩减、资产缩减等,后来经过不断演绎,特指人员缩减。Shaw 等人将其定义为“一种经过认真考虑的,由削减劳动力来提高组织绩效的组织决策”^[1]。从Shaw 的定义可以看出,裁员实际上是一种经济性活动,其目的在于提高组织绩效。McKinley 等人认为,从起因上看,裁员包括三种。第一种,经济性裁员。企业行为是理性的,企业进行裁员的原因主要来源于经营上的压力,裁员的目的是降低成本,提高效率和利润。这和Shaw 的定义相同。第二种,政策性裁员。企业行为未必是理性的,企业进行裁员的原因来自于体制上的约束,裁员的目的是赢得合法性。第三种,社会认知性裁员。企业行为由管理层的社会认知图式决定,企业之所以做出裁员决策是因为管理层形成了“裁员有效”的心理定式,企业进行裁员的目的在于摆脱困境^{[2][3]}。

随着改革开放在我国的深入,企业间的竞争加剧,裁员这个过去只在资本主义国家才经常出现的术语,在我国也越来越流行了。翻开报纸,打开电视,我们几乎每天都可以看到有关裁员的报道。

裁员还有其他一系列相关并具有中国特色的名词:下岗、待岗、减员增效、内退、停薪留职等等。在本书中,我们统一采用“裁员”这一术语。我们认为“裁员”一词不仅严谨一些,而且含义更广一些。裁员在本书中主要包含两个方面的含义。



(1) 它是一种提高组织效益的行为,更确切地说是企业为了摆脱经济困境的行为。

(2) 它使企业实际工作的人数下降。

按照上面的定义,员工因违反劳动纪律而被开除,虽然使企业实际工作的人数减少,但不是一个裁员问题,因此不在本书的讨论范围之列。同样的,国内目前非常流行的强制性提前退休制度,虽然员工仍然属于企业,但这种行为也属于在本书中要讨论的裁员问题。

二、裁员在我国的发展过程

改革开放之前,裁员在我国几乎是不存在的。我国是社会主义国家,过去实行的是计划经济,除非国家采取措施,否则企业既没有必要,也没有可能自发地组织裁员。首先,企业没有用人权。企业进人和辞退人都受国家有关部门控制,而国家不会允许企业裁员,因为这会影响到社会安定。其次,如果企业有富余人员,国家可以通过调整价格与减少上缴利润指标等方法让企业维持下去,企业没有裁员的迫切要求。最后,有裁员就会有失业,而失业被认为是资本主义社会的产物,是资本家以工人为代价,追求利润最大化的表现形式,中国是社会主义国家,劳动人民翻身当家做主,自然不会允许这样的事情发生。

改革开放之后,裁员在我国才变得慢慢多了起来。为了拓宽就业渠道,搞活市场经济,在政府的允许甚至是鼓励下,中国涌现了大量的私营企业,而首先采取裁员行为的组织就是私营企业。当企业经营状况不好时,裁员就成了私营老板摆脱困境的一种常用方法。这种裁员的随意性非常大,老板看谁不顺眼,就让谁走人。这是一种典型的资本主义做法,甚至比西方资本主义国家的裁员更简单、粗暴,因为在西方资本主义国家裁员必须遵守劳动法,要征得工会的同意,要给予被裁减员工一定的经济补偿。但这种做法在我国还是被普遍接受,因为观念发生了变化,人们(包括被裁减人员)认为,既然企业是老板的,老板就有不要我的权力。

随着市场经济在我国的深化,竞争越来越激烈,国家不再保护落后的企业,一些经营不善的企业破产,造成了许多失业人员。这种现象严格说起来不叫裁员,因为这是一种被动行为,企业的消失和员工的失业几乎同时发生。

慢慢地,人们认识到,与其让企业与员工同时“死亡”,不如提前采取措施,通过牺牲一部分人的方法来解救企业和企业中的另一部分人。这就像是一艘在海里航行、严重超载的船,与其让所有的人与船同归于尽,不如将一部分人转移到另外一条船上,通过减载来挽救这条船和船上的其他人。起初,一些国有企业通过停薪留职、提前退休等比较温和的方法来减少企业的在职人员和降低劳动成本,现在越来越多的企业认识到仅靠采取温和的方法还远远不够,不能使企业真正具有竞争力。人们认识到,一个企业要在市场竞争中保持不败之地,人员的流动像资金和货物的流动一样,是必不可少的。但人是有生命的,不像没有生命的钱或货物,相对而言,人的流动要困难得多。因此,即使在改革开放二十多年以后的今天,裁员工作在我国仍然比较落后,在许多国有企事业单位里仍然存在着相当多的冗员。

三、裁员进展缓慢的原因

裁员之所以在我国进展比较缓慢,我们认为是由多种原因造成的,这些原因包括:

(1) 改革没有到位。许多企业还不是真正独立的经济实体,还存在一定程度上的政府保护。许多企业是亏损的,在正常情况下,亏损企业会裁减企业不需要的人员,以降低企业的劳动成本。如果这不是唯一的方法,至少应该是可供选择的方法之一。但现在,企业可以从政府得到一定的补助,如得到发工资的贷款等,因此,裁员的动机就不那么强烈。

(2) 政府对企业的裁员行为有一定的干涉。有些企业的领导人改革意识比较强烈,敢于冒险裁员,但被裁减人员由于经济利益受损,会采取上访、静坐、聚会等抗议形式,这会影响到一个地方和政府

的形象。政府官员就会以打招呼、暗许诺、甚至调离具有改革意识的领导人等多种方式来干涉企业裁员。

(3) 员工对裁员的观念有问题,对裁员抵制态度强烈。裁员会使被裁减员工经济利益受损,被裁减员工需要寻找新的工作,这些都会使员工对裁员产生抵触情绪,这是可以理解的。但是目前相当多的员工对裁员的抵制过于强烈,以至于失去了理智。只要简单对比一下国有企业和私营企业的员工对待裁员的态度就可以发现其中的问题。私营企业的裁员是非常简单的,说不需要你,就不需要你,而且几乎不给任何补偿。但是,私营企业被裁减员工很少采用对抗手段,他们去找市场,而不是去找厂长。相反,国有企业的裁员一般考虑得比较周到,但被裁减人员还是强烈不满,他们宁愿找厂长,而不愿意找市场。这大大增加了裁员的阻力。

(4) 管理人员有畏难情绪,缺乏动力。裁员会使企业管理人员面临空前的压力,这个压力来自于被裁减人员、政府,甚至受自己内心的谴责。要克服这些阻力,必须要有动力,这些动力不外乎来自两个方面。第一个是精神方面的,把企业做得更好;第二个是经济方面的,管理人员可以从裁员带来的经济收益中得到好处。对国有企业的管理人员来说,这两个方面的动力都不足。首先,把企业做得更好可以有很多方法,如打开市场销路、开发新产品、提高产品质量等,而裁员是最难的一种,企业管理人员不到万不得已不会采用。其次,裁员对国有企业管理人员的个人收入几乎没有直接相关的好处。而私营企业则不一样。在私营企业,裁员节约的每一分钱都会使企业老板年终的利润增加一分钱或使亏损减少一分钱。

(5) 裁员过程不透明、不科学,增加了员工的抵触心理和裁员的阻力。在实行裁员的企业,裁员之前没有使员工认识到裁员的必要性,裁员方案的提出主观意识强,缺乏科学性,加上裙带关系严重,使得该裁减的员工(例如没有能力或工作不认真的,有关系、有背景的员工)没有被裁掉,而老老实实干活,没有后台的人却被裁掉了。当被裁减员工要求企业管理人员给出理由时,企业管理人员武断地拒绝,

使矛盾激化,使裁员执行起来阻力很大。

(6) 再就业渠道不畅通。再就业渠道不畅通主要表现在两个方面。首先,相当多的企业由于富余人员问题没有解决,没有招聘员工的计划。其次,招聘市场中存在着非常严重的就业歧视,如年龄歧视、性别歧视等。再就业渠道不畅通使得裁员从劳动者流动的一环变成了劳动者的终结地,这自然会引引起被裁减人员的恐惧和反抗。

四、裁员的艰难性

由于存在着上面所述的诸多问题,使得裁员成为一项非常艰难的工作。裁员的艰难性表现在三个方面。

第一,裁员会受到员工的极力反对,因为裁员直接影响被裁减人员的切身利益。裁员越不合理,对员工的补偿越小,再就业市场越不规范,员工对裁员的抵触情绪就越大。正如已经指出过的,并将在本文中反复指出的,我国目前采用的裁员方法不科学,对员工的补偿有限,再就业市场很不规范,因此,员工极力反对裁员就一点也不奇怪。

第二,管理人员惧怕裁员。管理就是协调,就是解决矛盾,就是解决冲突。裁员是为了企业更协调的发展,裁员会引起矛盾,裁员会引起冲突,因此,裁员也是管理人员工作的一部分。但是裁员涉及员工的切身利益,甚至影响到员工的生存问题,无论从人际关系来考虑,还是从人性的角度来考虑,裁员都是管理人员最不愿意从事的工作之一。正像国外一位企业家所说的:“在所有的管理工作中,裁员是我最不愿意做的工作。”

第三,由于裁员会影响到国家的稳定,尽管国家政府认识到企业裁员的必要性,但多年来我国政府采取的仍是非常谨慎的政策,不到万不得已是不鼓励企业裁员的。例如我国有许多招商项目,资金方面的合作与外商很快就谈好了,但由于富余人员而使谈判破裂。外商对富余人员一个不要,但当地政府希望富余人员能留下来,以免引起社会问题。



在企业竞争日益激烈的今天,裁员成为绝大多数管理人员不得不面对的现实。裁减富余人员是对人的管理中所采取的最激烈的手段,它的后果比增加工资、奖金,挑选接班人,绩效考核都要严重得多,因为这涉及被裁减人员的生存权利问题。没有哪一个管理者在有选择的情况下会选择裁员作为自己的最终决策。

五、本书的目的和结构

在过去的几年中,作者曾到几十家企业作过学术讲座和管理咨询,深深感到富余人员对企业全方位的影响,也参加过一些企业的裁员过程,了解我国企业界在裁员时所存在的问题以及管理人员所感到的困惑。在作者的亲戚、同学和朋友中,有很多人下岗,他们的生活质量、人生经历,甚至人生观都随着下岗发生了很大的变化。作为管理专业的学者,我们知道裁员对提高企业效益的重要性,但作为人类社会中的一员,我们又不希望裁员对被裁减人员造成过度的伤害。于是我们着手收集国内外企业裁员的资料,总结企业裁员成功的经验和教训,写一本关于裁员的书,以使我国企业管理人员在实施裁员时,胆子更大一点,方法更科学一点,困惑更少一点,对被裁减员工的伤害更少一点。

本书共有八章,分为三个部分。

第一部分包括第一章,主要是论述裁员的必要性。我们从组织变革、企业环境变化、国有企业的富余人员问题、裁员对提高企业效益的作用四个方面论述了裁员的必要性,其中重点讨论了国有企业裁员的必要性,因为受历史原因的影响,国有企业的冗员问题更为严重些。国有企业冗员问题解决了,对我国国民经济的发展有更大的推动作用。

第二部分介绍了裁员的方法,是本书的核心内容。这一部分包括第二章至第五章。第二章介绍了如何按工作量裁员的方法,这是作者过去在企业中用得比较成功的一种方法,也是作者最近几年的研究成果。这部分内容得到了国家自然科学基金的资助,研究成果获得了



国家人事部的科研成果二等奖。第三章介绍了如何按能力裁员,涉及人的能力测评方法及存在的问题。第四章介绍了如何按绩效考核结果裁员。当前社会上比较流行的末位淘汰法就属于这一章的内容,在本章中,我们系统地介绍了绩效考核的作用、存在的问题、应该遵循的原则、绩效考核的方法。绩效考核不仅可以用来裁员,也是人力资源管理的核心内容。第五章介绍了其他一些裁员方法,如按年龄提前内退等,我们把这些方法归类为按政策裁员。

第三部分讨论了裁员后的问题,包括三个方面的内容。第六章介绍了裁员的实施过程,包括裁员的准备阶段、裁员方案的决策阶段、裁员计划的制定阶段、裁员计划的实施阶段以及裁员的善后阶段。第七章讨论了对被裁减人员的安置问题,包括对被裁减人员的经济补偿、培训、再就业等问题。这一章是本书的第二个核心内容。被裁减员工得不到合理的安置,裁员工作很难顺利进行。第八章,也是本书的最后一章,我们从战略的高度讨论了裁员问题。首先,我们分析了美国、日本、中国的三种裁员模式的优劣,在此基础上提出了适合我国的裁员模式;然后,对我国未来的就业形势进行了分析和展望,指出裁员仍将是中国企业长期面临的一项艰巨任务。

第二节 我国冗员的现状分析

一、我国冗员的现状

据劳动和社会保障部公布的数字,截至2004年第三季度末,我国城镇登记失业率为4.2%,登记失业人数为827万。从公布的数据看,显性失业增长势头开始趋缓(见表1-1)。但是,几乎所有的学者都认为,虽然我国目前显性的失业人数有放缓趋势,但是隐性失业人数却有增无减,他们以特殊的方式存在着,并且构成了我国冗员的主要来源。下面我们就从现实和发展两个角度来分析中国的隐性失业和冗员问题。



表 1-1 我国 1994—2004 年城镇登记失业率

年份	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
城镇登记 失业率/(%)	2.8	2.9	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1	3.6	4.0	4.3	4.2
城镇登记 失业人数/万	476	520	553	570	571	575	595	681	770	800	827

从现实的角度看,中国目前的隐性失业和冗员主要表现在以下几个方面。

第一,经过近几年的下岗分流与减员增效,国企内部富余人员数量开始减少,冗员现象得以缓解。据劳动和社会保障部提供的资料显示,从1998年到2003年,国有企业下岗职工累计已达2600多万人。但是另一方面,由于政策性安置下岗职工的压力,催生了不少地方政府对业绩较好的企业软硬兼施“指派任务”,这无形中加大了另一部分好企业的生存压力,并使企业冗员以另一种方式在另一类性质的企业中得以延续。

第二,广大的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不仅再就业难度大,而且即使已经再就业的人员中,约有三分之一的人属于灵活性就业,稳定性差,随时都可能重新失业。严格地说,这部分职工实际上也处于隐形失业之中。

第三,由于种种原因,下岗职工中有相当一部分员工仍与原单位保持着劳动关系,这部分员工名义上已经下岗,实际上却仍占据着岗位,使得下岗分流演变成了一种应付上级的差事,冗员问题丝毫没有解决。

第四,我国农村现有3.6亿左右的就业人口,占全国就业人口的50%,以每个劳动力耕种7.5亩(1亩=666.7 m²)土地计算,我国农村土地有14.2亿亩,大约需要1.9亿劳动力,因此在农村大约有1.7亿富余劳动力处于隐形失业之中。如果再考虑入世后粮食进口承诺的不断兑现,隐形失业规模还将扩大。当然这部分富余劳动力有相当一部分会进入城镇变成现实的劳动力,这无疑会大大加剧城镇居民



的就业压力,并将更多的城镇劳动力置于隐形失业或显性失业之中。

第五,从现实的城镇就业存量来看,即使经历了下岗分流和减员增效,在企业、事业机关单位,人员过剩问题依然存在。企业的富余职工人数至少在3 000万以上,事业单位富余人员人数估计有1 000万左右,政府机关公务员估计也有400~500万人。这些员工实际上都处于工作量不饱满的隐形失业状态下。

从发展的态势看,近期内中国的隐形失业和冗员问题还将进一步扩大。例如,最近欧盟纺织品委员会通过了欧盟贸易委员曼德尔森的提议,同意对由中国进口的T恤和麻纱启动“紧急特保”程序,要求与中国方面就这两类纺织品的进口问题进行正式磋商。而此前不久,美国政府已决定对3个类别的中国服装(棉质裤子、棉织衬衫和内衣裤)产品重新实行配额限制,根据这一决定,这3类中国产品进入美国市场的数量今年最多只能增长7.5%。欧美的这些举措对中国来说意味着中国不得不接受提高纺织品出口关税或实施配额出口的事实。这对中国纺织行业来说则意味着巨大的失业。根据商务部公布的数据,此次美国对中国3类纺织品设限不仅将导致12.6亿美元的直接经济损失,还将导致近10万纺织工人的失业,如果欧盟特保设限行动也启动,纺织行业总共将会有几十万工人面临下岗威胁。事实上无论谈判怎样进行,只可能在损失大小上做文章,不可能改变中国纺织品遭遇不公正待遇的结果,因此从这个角度看,这些纺织工人实际上已经处于隐形失业的边缘。

近来,美国财政部长斯诺表示,如果中国不放宽人民币汇率政策,就会遭到美国的贸易报复。这实际上就是迫使人民币升值。人民币升值对中国来说就意味着出口降低。由于中国出口目前严重依赖于技术含量较低的劳动密集型产品,因此人民币升值的同时也就等同于大量劳动力失业。这个问题同纺织问题一样,中国政府所拥有的回旋余地其实是非常有限的。所以从发展的趋势看,中国纺织行业和劳动密集型行业的隐形失业问题会逐渐显性化,冗员问题也会更加突出。



二、冗员产生的原因

常言说：“冰冻三尺，非一日之寒。”我国出现如此严重的企业冗员问题，并不是一朝一夕产生的，而是由我国劳动力过多、政府过去奉行的就业政策、企业的运行机制等诸多因素共同决定的。

（一）劳动力供应量过大

1953年中国第一次人口普查时，总人口为59 435万人。由于只看到了人口多的积极作用，没有充分认识到人口过多的消极作用，一直到20世纪70年代中期，我国才实行计划生育，这使得我国人口增长过快。到2003年，中国人口（不包括港澳台地区）已经达到129 227万人。其中，属于劳动力范畴的人口总数（男子按18~60岁计算，女子按18~55岁计算）已经超过8亿人^①。

虽然建国以后，我国的国民经济发展速度也很快，但仍然无法满足劳动就业的需要。我们以经济增长速度保持在8%左右进行计算，在现有经济结构状况下，每年新增就业机会也只有1 000多万个，而2005年我国仅城镇需要安排就业的人数就多达2 400万，年度供大于求的缺口在1 400万人左右。造成劳动力供大于求的原因主要有以下几个：第一，从1958年到1977年的20年期间，受极“左”思想和文化大革命的影响，中国的国民经济基本上处于停滞不前的状态，增加的劳动机会不多；第二，随着新技术的出现，劳动密集型的生产方式逐渐会被技术密集型和资金密集型企业所采用，很多由人来完成的工作被先进的机器设备所代替；第三，随着社会的进步、农村承包制的实现以及城乡差距的加大，大量的农民进城打工。

从总体来看，中国的劳动力一方面供应量过大，一方面需求量不足，这必然会造成失业或就业不充分。

（二）一个人的活三个人干的就业方针

在传统的计划经济体制下，当劳动力的供应量大于劳动力的需

^① 摘自中国统计出版社《2000年第五次全国人口普查主要数据》。