

我国新时期的 劳动就业问题

山东人民出版社

我国新时期的劳动就业问题

主 编 庄启东

副主编 刘镒农

朱元珍

*

山东人民出版社出版

(济南经九路胜利大街)

山东省新华书店发行 山东新华印刷厂德州厂印刷

*

850×1168毫米32开本 8.125印张 190千字

1984年5月第1版 1984年5月第1次印刷

印数1—3,200

书号 4099·426 定价 0.83 元

说 明

《我国新时期的劳动就业问题》系调查研究报告文集。1983年上半年，国家计委经济研究所、中国社会科学院青少年研究所的部分研究人员同北京师范大学政治经济学系的七十余名师生，组成劳动就业问题联合调查组，对全国十五个省（含直辖市）的三十多个市、县进行了实地考察。在考察过程中，得到各地有关部门领导同志和从事实际工作的同志的关怀和大力协助，在此特向他们致以诚挚的谢意。本书就是在这次大面积调查的基础上编写的（书中有三篇文章是由实际工作部门的同志撰写的）。

这本书的编辑组，由庄启东任主编，刘鑑农、朱元珍任副主编。编辑组的其他成员是（以姓氏笔画为序）：王同勋、许统乔、孙克亮、李辰、孟月乔、施菊英、费穗宇、曹宪章。另外，张晓河、张耀奇也协助编辑组做了不少工作。全书各个部分由编辑组成员分别进行修改，最后由朱元珍、王同勋统编定稿。

前 言

党的十一届三中全会以来，在党中央和国务院的正确领导下，经过广大干部和群众的辛勤工作，我国城镇安置了3,000多万人就业，约占全国现有职工总数的三分之一。这确实是一项巨大成就。它对我国国民经济的发展，城镇人民生活水平的提高，社会的安定团结，都具有重要意义。

为什么在这短短的四、五年时间里能取得如此巨大的成绩？其中有一些什么基本经验？如何进一步开创劳动就业工作的新局面？这是我国人民所关心的。我们编写《我国新时期的劳动就业问题》一书，力图能为回答这些问题提供一些有益的材料和观点。

邓小平同志在《中国共产党第十二次全国代表大会开幕词》中指出：“我们的现代化建设，必须从中国的实际出发。”要“把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义”。这是我们对劳动就业问题进行调查研究，并在此基础上编写本书的根本指导思想。

本书的内容比较广泛，既有对我国劳动就业形势与战略的综合分析，又有若干城市劳动就业情况的具体介绍；既有关于生产与就业、集体经济和个体经济与就业、就业训练与改革劳动就业制度、集体经济的劳动保险问题等专题文章，又有青年的就业意识和劳动积极性的典型调查；既有大、中、小城市劳动就业情况的介绍，又有解决农村剩余劳动力出路问题的报告。本书不仅介

绍一些地区安置就业的成绩和基本经验，而且还谈到存在的问题以及我们的一些看法。

当然，就研究我国新时期的劳动就业问题来说，本书涉及的内容，还不够全面，也不够深入。但作为实际调查研究的一个成果，它所反映的党的十一届三中全会以来各地安置就业的概况、经验和问题，无疑可供理论工作者和实际工作者，在研究社会主义就业理论和解决劳动就业实际问题时作参考。

愿从事劳动就业问题研究的同志，密切协作，深入实际，搞好调查研究，分析新情况，解决新问题，为在我国实现充分就业，建设有中国特色的社会主义而共同努力！

编 者

1983年10月

目 录

前 言	1
一、我国劳动就业的形势与战略	1
(一) 我国劳动就业的新形势和战略转变	1
(二) 我国劳动就业问题的发展前景	8
(三) 实现充分就业的若干战略问题	14
二、劳动就业工作的基本经验和主要问题	25
上海市是怎样解决劳动就业问题的?	26
统一领导, 放宽政策, 开创劳动就业工作新局面	
——西安市当前劳动就业情况的调查	37
长治市劳动就业工作的基本经验和现存问题	50
就业困难重重, 出路何在?	
——陕北绥德县的劳动就业问题	59
三、生产与就业	65
把劳动就业问题作为经济问题来抓	
——广东省佛山、江门两市劳动就业情况考察	66
生产大发展, 就业得安排	
——烟台市的调查	79

产品扩散 城乡协作

- 威海市城乡协作发展经济的调查87

四、发展城镇集体经济与劳动就业..... 97

发展集体经济安置就业的新课题

- 对北京市生产服务合作总社的调查 98

关于重庆市民办集体企业特点的调查 104

积极探索发展集体经济的新路子

- 安庆市发展新集体企业、安置待业青年的调查 113

认真贯彻改革精神 开创集体经济新路

- 盐城市发展集体经济的基本经验 121

五、适当发展个体经济与劳动就业 127

我国城镇个体工商业的现状和发展趋势 129

从事个体劳动的青年前途光明

- 对出席全国先进表彰大会的青年个体劳动者的调查 136

南京市发展城镇个体经济的情况和问题 148

蚌埠市发展个体经济的概况 153

六、开展就业训练与改革劳动就业制度 158

实行先培训后就业制度的探索

- 苏州市建立就业前培训体系的调查 159

加强职业教育, 提高青年就业能力

- 蚌埠市改革中等教育结构的情况调查 165

定向就业培训在改革劳动就业制度中的作用

- 成都市开展定向培训情况的调查 171

步履维艰 势在必行	
——沙市、宜昌两市职业教育发展情况的调查	176
七、集体经济的劳动保险问题	182
巩固和发展城镇集体经济的重要措施	
——上海市集体企业试行社会保险制度的调查	183
量力而行 自我保险	
——盐城市新集体企业劳动保险问题的调查	189
八、农村剩余劳动力的出路问题	194
建设社会主义新农村的一个战略问题	
——江阴县农村剩余劳动力出路的调查	195
进一步挖掘现有农业的潜力	
——安徽省滁县地区农村剩余劳动力安排的调查	208
因地制宜安排农村剩余劳动力	
——四川省崇庆县农村剩余劳动力问题的调查	216
九、青年的就业意识和劳动积极性	221
在自立的道路上	
——杭州市青年自立精神的调查	222
新办集体企业与青年劳动积极性	
——天津市青年联合实业公司青年职工积极性的调查	234

一、我国劳动就业 的形势与战略

劳动就业问题是当前我国经济和社会生活中的一个重大问题，也是实现中国式的现代化所必须解决的课题。邓小平同志曾经指出：“中国式的现代化，必须从中国的特点出发。比方说，现代化的生产只需要较少的人就够了，而我们人口这样多，怎样两方面兼顾？不统筹兼顾，我们就会长期面对着一个就业不充分的社会问题。”^①因此，我们一定要高度重视这一问题，加强对这一问题的研究，为在我国实现充分就业的战略目标做好基础工作。

（一）我国劳动就业的新形势和战略转变

党的十一届三中全会以来，我国各条战线、各项工作都呈现出欣欣向荣的局面，劳动就业的形势同样令人欢欣鼓舞。刚刚粉碎“四人帮”的时候，由于各种因素的长期积累，导致城镇劳动就业问题尖锐化。1979年达到最高峰，当年需要在城镇中安置就业的劳动力达1,538万人（包括由国家统一分配的人员在内），相当于从1960年到1976年这十六年间全国全民所有制职工净增的

^①《邓小平文选》第150页。

总量。但是，依靠党中央的正确方针政策，经过全党、全民、全社会的共同努力，到1982年底，全国已有3,300万人陆续就业，从而成功地摆脱了困境，扭转了被动局面，赢得了劳动就业形势的极大好转。这方面的主要标志是：

第一、年末结余的待业人员数量大大减少，待业率显著降低。

1978年底，全国城镇待业人员达750万人，城镇劳动力的待业率达7.3%。这以后，由于连年大量安排就业，使年末待业人数锐减，待业率不断下降。到1982年底，全国城镇待业人数减少到380万，待业率降为3.2%；有12个省、市、自治区的年末待业率控制在3%以下。这是我国城镇劳动就业问题大为缓和的首要标志。

第二、多年积压的待业人员绝大部分得到安置，劳动就业方面的历史遗留问题已经基本解决。

“文化大革命”期间上山下乡的1,700万城镇青年，以及其他落实政策回城的人员，在一个时期内曾经构成了待业人员的主体。这部分人年龄大、待业时间长、就业要求十分迫切，是加剧就业紧张状态的主要因素。尽快安排他们就业，不仅具有缓和劳动就业问题的作用，而且在政治上具有拨乱反正的意义。经过几年的优先安置，这部分人的就业问题目前已经基本得到解决。除此而外，就全国的情况看，1981年以前历年积压的其他待业人员也已所剩无几。这种情况表明，历史遗留问题已基本解决，就业安排开始走向正常化。

第三、待业人员的待业时间大大缩短，要求就业的迫切性有所减弱，就业压力逐步减轻。

七十年代末期，城镇待业人员的平均待业时间达两年以上，现在情况已经大大改观，每年城镇新成长的劳动力，一部分人当

年即可就业，其余的大部分也能在第二年得到就业机会，平均待业时间已经缩短到一年左右。此外，现有待业人员的情况也发生了很大变化。首先是平均年龄大大降低，多数地区待业人员的平均年龄不足20岁。这一情况表明，待业人员的主体，已经转化为近一两年中新成长的劳动力了。其次，待业人员中出现了“三多”现象，即：有一定工作和收入的人增多；暂无就业要求的人增多；职业选择性的待业增多。这种现象表明，当前待业人员要求就业的急迫性已较前几年有所降低，就业压力逐步减轻。

第四、涌现了一批已基本解决劳动就业问题的城市，包括某些解决就业问题比较困难的大城市。

从1980年以来，全国陆续出现了一批基本解决劳动就业问题的城市，据不完全统计，到1982年底已超过30个。这些城市不仅眼前安排就业不存在多少困难，有的在今后三、五年内还可能出现劳动力短缺的情况。特别值得注意的是，一些原来就业问题相当突出的大城市，如上海、成都等，也实现了基本解决劳动就业问题的目标。

第五、非农业人口的就业比率达到了很高的水平。

1982年底，我国的职工和城镇个体劳动者占全部非农业人口的比重已接近65%，占市镇总人口的比重也已接近52%。随着就业面的扩大，我国城镇就业者的赡养系数不断降低，城镇居民的平均收入显著提高。根据职工家庭收支的抽样调查资料，1977年的赡养系数为1.06人（不包括就业者本人，下同），1982年已降到0.73人；平均每人每月的生活费收入，1978年为26.3元，1982年增加到41.7元。这就相对降低了由于家庭经济拮据而产生的就业紧迫性，为今后有条不紊地合理安排就业创造了有利的条件。

上述五个方面充分表明，党的十一届三中全会以来，我国劳动就业的形势有了很大好转，确实起了很大变化，其主要特点是：

1. 从单一化向多元化转变

我国的劳动就业工作，过去基本上是靠一个部门，循着一条路子，单纯抓就业这一个环节，劳动就业本身却是一项受多方面条件制约的经济活动。因此，组织和管理这项经济活动，不宜采取单一化的手段，需要实行多元化的方针。近几年来，上述偏向开始扭转，劳动就业工作出现了由单一化向多元化的转变，这种态势可以从以下三个方面看出来。

（1）改变了由劳动部门一家抓就业的状况，形成了多部门、多方面协同安置的局面。

十一届三中全会以来的四年中，劳动就业工作之所以能够取得空前巨大的成绩，同全党、全社会的总动员是分不开的。过去仅靠劳动部门单枪匹马做工作的状况，已不适应大规模安排就业的要求。近几年参与劳动就业工作的，不仅有党和政府的各有关部门，而且有厂矿企业、各种事业单位、军队、街道、民主党派、人民团体等，这种四面八方、条条块块的广泛动员和通力合作，是解决我国劳动就业问题的有利条件。

（2）从只靠国营经济一条渠道安排就业，向多渠道就业转变。

过去一个长时期中，我国城镇劳动力就业的主要去向是国营经济，形成了基本上靠单一渠道安排就业的局面，实践证明，这种方针不符合我国现有生产力状况下的就业规律，对于解决劳动就业问题是不利的。十一届三中全会以后，特别是1980年8月全国劳动就业会议确立了“三结合”的就业方针后，扭转了这种单一渠道就业的局面，为自愿组织起来就业和自谋职业敞开了门户，从所有制上看，就是开拓了城镇集体和个体经济这两条就业渠道。

（3）突破了单纯抓就业的狭隘眼界，转向抓劳动力再生产

的全过程，针对多因素实行综合治理的方针。

劳动就业是社会再生产的要素投入，也是劳动力再生产的一个环节，因此，这项活动不能孤立地进行，而是同社会再生产的其它方面有机联系着的，尤其同劳动力再生产的其它环节息息相关，并在很大程度上取决于这些环节的正常运转。比如，人口生产、教育和训练，都是与劳动就业前相联系的环节，它们对于就业有着很大的制约作用；而劳动制度、工资分配政策等则与劳动就业后相联系，也在很大程度上对就业产生影响。但过去我们一度忽略了劳动就业工作的广大外延，只是把眼光盯在就业这一个环节上，产生了很大的局限性。近几年来，这种局限性已经被打破，诸如控制人口增长、加强智力开发、改革劳动制度、调整经济结构等内容也被列入了劳动就业工作的议事日程，这是顺应劳动就业客观规律的重大战略转变。

2. 从封闭式向开放式转变

劳动就业是整个经济运行体系的一个分支，经济是一个开放的大系统，它要求劳动就业作为一个分系统也要具有开放的性质，以保持同其它经济分系统的协调运转。但在过去一个长时期，劳动就业工作基本上处于闭塞状态，作为直接为生产服务的一项活动，对于生产的了解和介入却很不够，因此对生产变化的适应性很差。另外，劳动就业本身也逐渐陷入呆滞、封闭的状态，劳动者一旦就业，就基本上被终身固定在一个单位乃至一个岗位，而用人单位也不能按照需要选择使用劳动力。这种状况，很不适应现代化大生产的要求，亟需加以改变。令人欣慰的是，现在已经可以看到这种转变的端倪。劳动就业由封闭式转向开放式的趋势，也可以分三个方面来说明。

（1）改变了过去光凭做计划、下文件安排就业的做法，开始全面参与各项经济活动；劳动服务公司已经成为这一开放系统

伸向外界的触角。

近几年来，劳动就业工作逐渐扭转了过去那种不明经济动向，不通经济信息，被动安置的局面，在主动性和灵活性方面有了很大发展，劳动服务公司就是这一发展的产物。实践表明，劳动服务公司在协调就业同其它经济活动的关系，改善劳动就业的经济效益，以及直接扩大就业等方面，都发挥着重大作用。它的创建和发展，是推动我国劳动就业体系从封闭式向开放式转变的有力措施。

（2）“能进不能出”的劳动制度有所松动，劳动力与用人单位之间在一定范围内开始互相选择。

劳动就业是服务于生产的一项经济活动，而生产过程中各种因素是不断变化的，这就决定了劳动就业的变动性。也就是说，劳动力在就业后不能处于静止状态，而是需要根据生产发展的要求，在一定范围内进行流动。在这一方面，目前已经有了良好的开端，并已初见成效，例如：改革劳动就业制度及企业用工制度，在一定范围内实行自由择业，企业在一定程度上实行择优录用，鼓励人才流动等。这些改革措施，对于打破劳动就业的封闭状态，确实起了一定作用，但也应当看到，要彻底消除这种状态，仍需付出巨大的努力。

（3）根据对外经济开放的原则，开辟了利用国外资金和国际市场的就业途径。

随着我国对外经济关系上闭关自守局面的结束，劳动就业工作也进入了利用国外资金和国际市场的新时期。几年来，依靠发展对外贸易和各种形式的劳务合作，创造了数以百万计的就业机会；同时，以承包国外工程为主的劳务出口事业也已初具规模。对于我国这样一个劳动力相对有余而资金相对不足的国家来讲，这种对外开放、内外结合的就业方针，不仅是当前所必需的，而

且是今后一个长时期内都必须坚持的。

3. 从粗放型向集约型转变

劳动就业是社会扩大再生产的组成部分，因此，社会的扩大再生产采取什么模式，劳动就业就要采取相应的模式。目前，我国的扩大再生产正从粗放型向集约型转化，这就带动了劳动就业模式也从粗放型向集约型转化，即从偏重于劳动就业的数量转向偏重劳动就业的质量和效益，这代表着劳动就业由低级形态向高级形态的升华。我国劳动就业从粗放型转向集约型，大体上有这样两个方面的表现：

（1）改变了以往单纯追求就业数量的倾向，开始注重合理安排就业，讲究就业的经济效益。

提高经济效益是当前和今后一个时期内我国经济工作的中心任务，当然也是劳动就业工作的中心任务。有一个时期，迫于巨大的就业压力，我们曾经把就业数量作为第一位的目标，现在，这个阶段已经过去，代之而起的是重在提高劳动就业的经济效益的新阶段。这是劳动就业转入集约化轨道的重要标志。就当前全国的情况看，劳动就业的经济效益虽有所改善，但还不够理想，这是今后需要花大气力解决的一项任务。

（2）改变了过去教育培训与劳动就业脱节的状况，开始重视智力开发，把提高劳动力质量摆到了重要地位。

劳动力是在生产过程中起主导作用的因素，劳动力的质量越高，生产的物质条件就越能够获得充分利用，并且更快地得到改善，因此，提高劳动力质量正是提高劳动就业的经济效益，使之走向集约化的首要条件。对于劳动就业具有直接意义的，是通过开展就业前的教育和培训，特别是职业技术教育，来提高劳动后备军的质量。近几年来，我国的就业前培训事业获得了蓬勃发展，对于改善劳动就业的经济效益，促进劳动就业向集约型转

化，起到了十分重大的作用。

上述三个特点，清楚地显示了我国劳动就业工作正在经历一个战略转变。这种转变，代表着劳动就业工作的正确发展方向。当然，我们也必须看到事情的另一个方面，那就是：当前的劳动就业工作还面临着许多有待解决的问题和有待克服的困难。本书中写到的绥德县的情况，就是这种问题和困难的缩影，类似这样的地方在全国仍占有一定比例，这是不容忽视的。

（二）我国劳动就业问题的发展前景

党的十二大提出了到本世纪末实现工农业总产值翻两番的宏伟目标。在此期间，劳动就业问题将如何发展？只有首先搞清这个问题，才可能提出恰当的对策，以期顺利解决这一时期的劳动就业问题。

1. 我国劳动就业问题的总体发展趋势

我们通常所说的劳动就业问题，从比较严格的意义上讲，是指劳动力再生产过程在就业这一环上发生了障碍，出现这种障碍，根本上是由于劳动力的供给与需求不相适应造成的。解决劳动就业问题的过程，也就是劳动力的供给与需求从不平衡达到平衡的过程。就一个国家的某一时期而言，劳动力的供给状况，主要是由前一个劳动力生长周期的人口自然增长状况决定的；而劳动力的需求状况，则主要是由当时的经济发展水平和速度决定的。展望今后二十年^①我国劳动就业问题的发展趋势，也要从这样两个方面进行考察。

^①为了与工农业总产值翻两番的时期保持一致，本文也以1980~2000年作为考察期，故谓之“今后二十年”。下同，不另注。

劳动力的供给首先取决于劳动年龄人口的数量，这方面的预测表明，到2000年末，我国劳动年龄的人口（按现行统计口径计算）将从1980年的5.5亿增加到7.6亿左右，年平均增长率为1.6%，高于这期间1%的人口自然增长率。

但是，劳动年龄人口还不等于我们通常所说的劳动力。因为，第一，劳动年龄人口并不全都具备劳动能力；第二，在具备劳动能力者当中，也总会有一部分人出于各种原因不参与社会劳动（但待业人员不在此列）。所以，劳动年龄人口同劳动力人口是两个既有联系又有区别的范畴，为了表示这种联系和区别，需要建立劳动力参与率这个概念。这里所说的劳动力参与率，就是劳动力（包括在业者与待业者）在劳动年龄人口中所占的比重。建立和运用这一概念，对于我们在劳动年龄人口的基础上预测劳动力数量，具有重要作用。

自建国以来，我国的劳动力参与率呈现出先升后降的状况，1953年为71%，1964年上升为80%，1980年降到77%。从今后情况看，影响我国劳动力参与率上升或下降的因素都存在，综合这些因素分析，估计在今后二十年内，我国的劳动力参与率可能会在波动中略有上升，但到2000年末不致超过1964年80%的水平。从国外情况看，80%的劳动力参与率是相当高的，即使劳动力感到缺乏的苏联及东欧国家，目前的劳动力参与率也只在80%上下。根据我国劳动力相对过剩、劳动就业压力很大的情况，今后二十年里应当力求把劳动力参与率保持在80%以下。

到2000年末，如果我国的劳动力参与率达到80%的话，7.6亿劳动年龄人口中，就有6.1亿劳动力，这就是那时能够作为生产要素发挥作用的劳动力数量。照此推算，1980—2000年，我国的劳动力平均每年增长1.8%，高于同期劳动年龄人口的增长速度，但低于1952—1980年全国劳动力平均每年增长2.5%的水平。因