

中国劳动学会 编

——中国20世纪90年代面临的就业问题与对策

世纪末的挑战

SHI JI MO DE TIAO ZHAN

中国劳动出版社

世纪末的挑战

——中国 20 世纪 90 年代面临的
就业问题与对策

中国劳动学会编

(京)新登字 114 号

世纪末的挑战

——中国 20 世纪 90 年代面临的就业问题与对策

中国劳动学会编

责任编辑：陆萍

中国劳动出版社出版

(北京市和平里中街 12 号)

北京市顺义县印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行

850×1168 毫米 32 开本 9.375 印张 228 千字

1992 年 3 月北京第 1 版 1992 年 3 月北京第 1 次印刷

印数：6000 册

ISBN7-5045-1018-1/F·161 定价：5.35 元

动员全社会都来关心和重视

就 业 问 题

——全国就业问题研讨会综述

(代前言)

为了认真贯彻国务院《关于做好劳动就业工作的通知》精神，动员全社会都来关心和重视就业问题，1990年11月5—8日，中国劳动学会与山东省劳动学会在济南联合召开了全国就业问题研讨会。代表们结合各地实际，紧紧围绕“八五”期间就业形势、问题与对策和充分利用我国丰富的劳动力资源的战略地位及策略原则展开了热烈的讨论，提出了不少有理论依据的见解和可行的对策建议。现将这次会议的主要观点综述如下：

一、关于就业形势。与会代表认为，在10年改革中，我国坚持贯彻“三结合”的就业方针，开辟多种就业渠道，积极发挥劳务市场机制的调节作用，探索城乡统筹就业的途径，就业工作取得了巨大的成就，积累了宝贵的经验。但是，应该看到，当前市场疲软，相当多的企业不适应市场变化，出现经济效益滑坡；劳动力供给持续增长，需求减少，待业率呈上升趋势；企业劳动效率和工时利用率低、人浮于事、停工待工现象严重；农村富余劳动力数量巨大，而转移的出路尚未充分开辟出来；一些就业难点受经济波动的影响，矛盾更加突出。从总体上看，我国丰富的劳动力资源开发利用得还很不充分，劳动力素质亟待提高。未来五

14246/17

年，我国经济发展速度不会很快，经济增长对劳动力需求的增加仍将低于劳动力增长水平，城乡劳动力供求矛盾加剧，就业形势之严峻是显而易见的。

二、关于就业工作指导方针和就业道路的选择。代表们认为，面对严峻的就业形势，当前和今后相当长的时期内，我国的就业工作的基本指导方针应该是：以充分开发利用我国丰富的劳动力资源为目标，坚持深化改革，加强宏观控制，调整就业结构，实行城乡劳动力统筹管理，在提高经济效益的基础上积极扩大就业，促进国民经济持续、稳定、协调发展，维护社会的安定团结。在这个基本方针指导下，选择什么样的就业道路，代表们提出了不同看法，主要观点有三种：一种认为应从我国人口多、底子薄的国情出发，坚持走劳动密集型就业的道路，重点是大力发展第三产业，发挥其劳动力容纳程度高、资金技术有机构成较低的优势，改善就业结构，扩大就业面；另一种认为应从我国是发展中国家，基础工业和高技术产业不发达的实际出发，走发展资金密集型就业的道路。因为只考虑就业，走劳动密集型就业的道路，不仅就业问题得不到根本解决，而且难以摆脱贫困落后的面貌。从长期发展战略的角度看，发展资金密集型产业，易于带动其他产业发展，效益较高，为社会提供的积累较多，并有利于吸收先进技术，在微观上虽然可能减少用人，但在宏观上却能创造更多的就业岗位，从而扩大就业能力；第三种认为我国要实现四化必须发展高技术产业，但面对巨大的就业压力，在资金不足、物质资源缺乏的情况下，还必须大力发展劳动密集型产业，发挥劳动力资源丰富的优势，以劳动力资源替代资金和物质资源的不足。在农村，更要注重劳动积累。要采取适合我国国情的产业政策和企业模式，既要有高技术的资金密集型产业，也要有半自动化的中间技术产业，还要有手工劳动的劳动密集型产业，要多层次、多形式。企业结

构应坚持大中小相结合，小企业在数量上占优势。就业政策要与产业政策和企业结构相适应，走劳动密集型和资金技术密集型相结合、城镇与农村相结合、国内与国际相结合的就业道路。研讨中，多数同志赞成第三种观点。

三、关于就业发展战略规划。代表们认为，解决我国就业问题的根本出路在于发展经济。当前和今后相当长的时期内，要做好就业工作，必须从开发利用劳动力资源出发，把就业与社会经济发展紧密联系起来，统筹安排，制定总体发展战略规划。研讨会中，代表们从不同角度提出了研究制订我国就业发展战略规划的初步设想，这些设想主要是：

1、与人口和社会经济发展相配套的劳动力资源开发利用总体战略。要点是控制人口和劳动力资源总量过快增长的势头；促进经济发展，扩大劳动力需求；强化智力开发，提高劳动力资源素质。

2、城乡统筹就业发展战略。要点是逐步消除城乡分割、重城轻乡的观念，实行城乡统筹，多方协调配合，在努力扩大城乡就业的同时，正确引导和合理控制农村劳动力向城镇转移的规模和速度，并根据城乡经济的发展需要，确定城乡就业的目标。

3、区域、产业就业发展战略。要点是针对不同区域社会经济技术发展不平衡的状况和产业结构调整的要求，研究制订劳动力资源在不同区域、产业配置规划和调整就业结构的对策措施。

4、职业技术教育发展战略。要点是适应有计划商品经济的发展和四化建设的迫切需要，合理安排普通教育和职业技术教育的比例，大力发展就业前培训、在职培训和转业培训。

5、国际劳务合作发展战略。要点是在引进国外智力资源的同时，积极开拓对外劳务输出的渠道，扩大劳务出口；努力吸引外资，发展“三资”企业，扩充吸纳就业能力；要对国际劳务合作

方向、规模以及管理体制、政策做出系统的规划，并制订相应的保证措施。

四、关于就业对策的建议。面对严峻的就业形势和繁重的就业任务，在研讨会上，代表们就解决近期和长远的就业问题提出了多方面的对策建议和思路。

在近期，主要是认真贯彻落实国务院《关于做好劳动就业工作的通知》精神，继续坚持实行“三结合”就业方针，发展经济，拓宽渠道，广开门路，扩大就业；坚持以公有制经济为主体，发展多种经济形式的政策，增强集体、个体和私营经济吸收就业的能力，加强对乡镇企业的组织指导，吸收农村富余劳动力和部分城镇待业人员就业；大力发展小企业，缓解大中型国营企业冗员过多、劳动生产率难以提高的矛盾，扩大社会就业，国家要在信贷、税收、物资等方面对小企业的发展给予支持；稳住大城市就业形势，加强对县镇就业工作和就业难点的指导，在特别困难的地区组织生产自救、以工代赈和劳务输出；建立和逐步完善就业服务体系，加强社会劳动力管理，调控城乡就业。要有针对性地给予就业指导和咨询服务，改进待业人员登记制度，开展职业介绍，发挥劳务市场机制合理有效地调节劳动力流动的作用。发展劳动服务企业，扩大安置待业人员。扩大待业保险范围，完善社会保险制度；调整工资福利政策，使之有利于劳动力在国民经济各部门的合理配置，解决就业、招工两难问题；在农村要向农业的深度和广度进军，挖掘农村扩大吸收就业的潜力，扩大劳动积累，在农村商品经济发展的过程中促进农民就业自身转化。目前对农村劳动力进城仍需有所节制；加强城乡职业技术培训，提高劳动力素质。在中小学教育中加入劳动基本知识、技能和劳动观念教育的内容。在中学开设择业咨询课程。高等教育要以培养社会实际需要的各种合格的专门人才为目标。成人教育要从学历教

育为主转向以岗位技能培训为重点的轨道上来。农村扫盲应与学习实用技术结合起来；扩大对外劳务输出，培训国际劳务市场需要的合格劳动力，改变经贸部门独家包揽对外劳务输出的体制，拓宽劳务输出渠道；建立健全就业法规，力促《劳动法》尽快出台，加紧制订配套就业法规，依法设立就业基金，使我国就业工作走上法制轨道。

基于对我国就业问题长期性、艰巨性的认识以及对我国未来50年中劳动力供大于求的格局仍将存在的基本估计，今后解决就业问题的对策思路应该是：控制人口增长速度，保护经济持续、稳定、协调发展，以经济建设为中心，坚持改革开放，把人力资源开发利用和就业工作同整个经济发展战略紧密结合起来，纳入社会经济发展计划，统筹兼顾，合理安排。我们应当把这个任务作为中国最大的一项系统工程，社会各方面都来关心，共同努力办好。经过若干年、若干代人坚持不懈的努力，实现经济繁荣、充分就业的目标。

中国劳动学会秘书处

目 录

(一) 综合篇

- 充分开发利用劳动力资源是一个战略问题 宋平 (1)
- 我国劳动就业问题的回顾与展望 悦光昭 (7)
- 未来五年劳动就业趋势与政策的研究 倪松新 (25)
- 关于解决我国就业问题的思考 庄启东 郑瑾韩 (49)
- 关于开发利用我国丰富人力资源的思考
..... 国家计委人力资源开发利用研究所 李熙铨 (56)
- 我国劳动力资源开发利用的几个问题
..... 山东省社会科学院 董建才 张文 (70)
- 我国社会就业的规律性及其变化条件
..... 山东省劳动局 吴茂林 (84)
- 坚持计划指导与市场调节相结合, 统筹安排城乡劳动力
..... 山东省聊城地区劳动局 孙志勇 (94)
- 对当前就业工作的思考
..... 合肥市劳动学会 王聪敏 陈溪竹 (102)
- 关于就业问题的几点思考
——兼论就业决策的得与失
..... 陕西省劳动学会 王伦 赵润录 (109)

(二) 城镇就业篇

- 关于城镇劳动就业若干对策探讨
..... 安徽省劳动学会 邓泽民 (115)
- 城镇劳动就业面临的问题与目标的选择
..... 山东省淄博市劳动学会 (122)
- 城镇就业工作中需要解决好的几个问题
..... 成都市劳动学会 (135)
- 我国城镇就业问题的几点思考
..... 河南省劳动学会 王清洲、何名扬、吴国民 (143)
- 大力发展第三产业, 拓宽劳动就业的新领域
..... 山东省委研究室 矫学柏、徐强 (154)
- 北京市“八·五”期间劳动力供求形势的初步分析和预测
..... 北京市劳动局 贾广才、王彦 (162)
- 对泰安市就业“难点”就业安置工作的调查与思考
..... 泰安市劳动服务公司 沈维进 (172)

(三) 农村就业篇

- 关于中国农村就业问题的研究报告
..... 劳动部劳动就业问题研究小组 (183)
- 90年代农业劳动力转移的条件与规模
..... 国家统计局 阿思奇 (215)
- 农村还是就业的广阔天地
——从农村就业谈起 西北师大经济系 钱兴培 (222)
- 农业劳动力转移的综合考察 四川省劳动学会 赵巍 (230)

试析我国农村剩余劳动力的成因及可行出路	
..... 兰州大学经济系 张照珂、王关义 (261)	
对如何开发利用四川省丰富的劳动力资源的思考	
..... 四川省劳动学会秘书处 (274)	
如何平稳渡过山区就业高峰的探讨	
..... 福建省龙岩地区劳动局 李华 (284)	

(一) 综合篇

充分开发利用劳动力资源 是一个战略问题

宋 平

在治理整顿过程中，进一步开发利用劳动力资源，扩大劳动就业，是一个事关全局的大问题，全党、全社会应该予以充分的重视。

从以往的经验看，在经济调整的过程中，随着产业结构、企业结构和产品结构的调整以及国家投资重点的转移，必然引起社会劳动力在部门、行业甚至地区之间的重新分配和组合。因此，在一定时期内，待业率有某种程度的提高，劳动力利用水平在一些部门、一些行业中有所降低，也是一种不可避免的现象，甚至可以说是经济调整不得不付出的代价。产业结构的调整，从目前情况看，会减少吸收新的劳动力，但从长远观点看，经济调整好了，企业生产能力增强了，不但有利于吸收更多的劳动力，而且有利于提高劳动效率和劳动力利用率。不过，我们必须清醒地看到解决这个问题的复杂性。由于我国长期以来没有协调好物质资料生产与人口生产的关系，人口增长过快，致使国民经济长期承受着食物消费与劳动就业的沉重压力，而统包统配的城镇劳动就业制度，则将这种压力主要转移到企业、事业单位。现在，无论是国

营企业，还是机关、团体，都存在着人浮于事的问题；农村的剩余劳动力问题更为严重。我国目前正面临 1979 年以来的又一个就业高峰期，1989 年城镇待业率已达到 3.6% 左右，1990 年，待安置的劳动力将超过 1200 万人。在农村，乡镇企业贯彻中央“调整、整顿、改造、提高”的方针之后，总体规模有所压缩，裁减了一些劳动力，原来到城市搞建筑的几百万民工，也有相当一批返回到农村，使得农村剩余劳动力的数量又重新增加了。

我国劳动力供求本来就已存在的严重失衡状况，无疑对我们处理由于治理整顿而带来的企业停工、半停工问题，提出了更高、更严峻的要求。这个问题若处理不好，不仅会进一步浪费劳动力资源，影响治理整顿的深入进行，而且将会影响整个社会的稳定。1989 年初，就曾经出现数百万农村劳力自发地涌进城市的浪潮，这种盲目的流动，对社会各方面都产生一定的消极作用。因此，我们必须高度重视这个问题，把它摆到重要位置上来，下大功夫抓，而且一定要抓出成效。正在制定的“八五”计划和十年发展规划，也应该将劳动力资源的充分开发利用作为一个战略性的问题加以考虑，并作出具体的安排。

目前，我国工农业的生产水平同国际先进水平相比，还有很大的差距。企业素质的提高，产品在国际市场上的竞争力的增强，需要严格的定员定岗制度，需要把冗员减下来，农业要上新台阶，也不能靠“人海战术”，而要依靠科学种田，依靠实现农业现代化，这就需把大量的剩余劳力转移出来。北京市郊区农业搞适度规模经营，干农业的劳动力占农村劳动力的比重不到 20%，上海市郊区搞农业的劳动力只占 7~8%，其余的都转到二三产业上去了。其他如珠江三角洲、长江三角洲地区的情况，也大体如此，有的地方还要吸收一定量的外来劳动力。但我国的绝大部分地区还做不到这一点。就全国来说，劳动力供大于求的局面在相当长的

时间内难有大的改变。今后，这个问题解决的程度，取决于我国人口增长的控制程度，取决于劳动力的开发利用程度。

要充分利用我国丰富的劳动力资源，就必须想多种办法，开辟多种途径。在经济体制改革过程中，我国农村创造了“离土不离乡”、“进厂不进城”的路子，其意义是很大的。很多地方也都可以积极创造条件，沿着这条路子走下去。但是，我国各地自然资源条件、社会经济状况千差万别，开发利用劳动力资源不能只有一种模式，而应该从省情、市情、县情乃至乡情出发，因地制宜。在城镇，也不能光靠发展工业来吸收新增劳动力，我国城市装备一个工人平均约需1万元的固定资产投资，还需要必要的流动资金，这是国家财力负担不起的。究竟怎么办？这里不仅有个实际问题，还有个认识问题。劳动力有两重性，一是要吃饭，要就业；二是劳动者本身可以创造财富，可以开辟就业的新天地。这几年各地搞劳动制度改革，搞优化劳动组合，但对处理富余人员的办法想得不够多，思路还是不够开阔。我们能不能反过来考虑，利用劳动力多这个优势，来创造更广泛、更多样化的就业机会呢？比如国家能否扩大用粮食、棉花等搞以工代赈，鼓励农民修路等。路修好了，不仅有利于发展农村各业生产，有利于农副产品的流通，而且就业的路子也就随之拓宽了。

无论是在城市还是在农村，只要肯多动点脑子，要干的活有的是。工厂停产后可以搞设备维修，搞修旧利废，搞环境治理，等等。山西太原钢铁公司退休职工李双良，带领一批工人在近7年的时间内坚持不懈地搬走了一座钢渣山，回收废钢铁及其他可利用物资总价值达1亿多元。可见，有很多事非不能也，是不为也。山坡多的地方，可以植树造林，修造梯田，有的地方还可以填坑种树，建公园发展旅游业，增加游乐场所，既发展了社会事业，又可扩大劳动就业。山东省沂蒙山区有个叫九间棚的山村，过去生

产条件很差，人民生活很困难，1964年才结束世代穴居山洞的历史，1984年一个复员军人担任支部书记，他带领全村群众自力更生、艰苦奋斗，架电线、筑路、引水上山，大搞农田水利建设，5年累计投工10万多个，平均每个劳动力每年出工310天，随着生产条件的改善，致富的门路就多了，现在这个村人均收入已经达到750—800多元。附近的农民知道后，硬拉着本村的干部和党员去“受教育”。九间棚的例子，体现的是艰苦奋斗、勤劳致富的精神，充分挖掘劳动力资源的潜力，需要大力倡导这样一种精神。

我们搞社会主义，要牢记这样一个原则：一是不让人挨饿；二是每个公民都有劳动的权利和义务。如何保障公民的劳动权利，是一篇需要大家一起认真去做的大文章。有劳动能力的人光吃饭不干活，不仅是社会的损失，而且他们自己也不好受，还容易成为起消极作用的因素。当然，有劳动权不是都必须到机关当公务员，进工厂当工人，还应当包括从事其他一些有益于社会的劳动。从国情出发，我们应当把劳动积累作为创造社会财富的一种重要形式，通过劳动积累，让劳动者自己创造就业门路，创造新生活。现在与过去比，生产总是大大发展了，起码铁锹、钢钎、炸药、运输工具等等是能够充分供应的，运用简单的工具，去造桥铺路、平整土地、种草绿化、兴修水利等等，既可以克服资金缺乏的短处，又使得丰富的劳动力资源真正成为优势，使它成为真正的“财富之父”。

充分开发利用劳动力资源，把人口多的负担转变为劳动力丰富的优势，把劳动力资源转变为社会财富的优势，关键是要有良好的组织和领导工作。首先是政策要对头，让劳动者闲有所干，干有所成，成有所益。这就需要研究一下具体的经济的、行政的办法，还要在党内进行动员，向广大群众讲清道理。今后要提倡国家、集体、个人都拿一些钱出来，搞一些对群众对国家都有好处

的建设。这种劳动只给些补贴，以工代赈。劳动组织的形式是否可以叫义务劳动队，干活时给一点补贴，并要有劳动保护用品，既是义务劳动又是救济性的，集中劳动，又可以一起学习、娱乐、开展政治思想教育。工厂、街道、区、市，和村、乡、县、地都可以组织义务劳动。虽然这种劳动具有义务性，劳动者本人得到的报酬相对地比固定职工要少些，但有的劳动结果能使他们长期受益，如鼓励农民治理荒坡修梯田，修好后验收合格，国家和集体补贴给他们一些钱，既可以防止水土流失，又把坡地变成了良田，农民所得的利益就绝不仅仅是几块补贴的钱了。这样的道理，一定要向群众讲深讲透，使他们看到自己劳动的长远意义和价值。现在按规定每个农村劳动力每年有 20 个义务工，但从不少地区了解，实际上都没有达到。是不是抽不出来？不是，劳动力有的是。要害问题还在于缺乏引导，缺乏扎实的组织工作。

搞劳动积累，要有规划，有质量标准，要搞一项成一项，不能因为劳动力多就浪费劳动力。过去我们搞大跃进、大炼钢铁，精神诚可嘉，但急于求成，违反科学，就走向了良好愿望的反面。劳动力的浪费是最大的浪费，很可惜。大寨的大寨田还是起作用的，“千里万担一亩地”，“青石板上创高产”，这就很了不起。但我们不能搞形式主义。过去“农业学大寨”运动的深刻教训，主要就在于不讲科学，没有周密的规划，违背因地制宜的原则，一哄而上搞形式主义，结果很多地方严重破坏了生态平衡，辛勤的劳动没有获得应有的成果，反而事与愿违。我们不能再做这样的蠢事了。我们共产党人提倡的是革命的献身精神与科学求实态度相结合，振奋民族精神，艰苦奋斗、脚踏实地地干社会主义。

劳动力的开发利用，还要与加强对劳动者的培训结合起来。在农村，通过发展各级各类职业技术学校，通过各种形式的培训班，使农民在提高一般文化素质的同时，掌握一些与农村各业生产密

切相关的实用科学技术；在城市，可以采取适合城镇特点和要求的各种形式，包括就业培训、半工半读、岗位培训等，使我国在岗的、不在岗的劳动者的素质有一个较大幅度的提高，以改变现有企业的职工素质差的状况，同时也可以提高待业人员的就业能力。

这次治理整顿，已经取得明显成效，但也暴露出了一些问题，其中有的问题还相当突出，劳动力的开发利用问题就是如此。这也就促使我们下大决心、花大力气去认真研究这个问题，从多方面制定一些切实可行的措施。在我国，劳动力问题解决得好，处理得妥当，不仅对当前的治理整顿是一个促进，而且从长远来看，这将对国民经济长期持续、稳定、协调发展，对国家的长治久安都会产生巨大的推动作用。可以说，解决好充分开发利用劳动力资源问题，是一项功在千秋的宏伟大业。各级领导都应该对此怀有高度的责任感、使命感。我们确信，只要我们切切实实地把这个问题摆到重要的议事日程上来，千方百计动脑筋，想办法，群策群力，就一定能够开辟出越来越多的途径，从而使我国丰富的劳动力资源真正成为无可穷尽的巨大财富。