

财 经 博 士 论 丛



CAIJING BOSHI LUNCONG

宋其超 著

失业及其治理

. 2

中国财政经济出版社

财经博士论丛

失 业 及 其 治 理

宋其超 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

失业及其治理/宋其超著. —北京: 中国财政经济出版社,
2004.9

(财经博士论丛)

ISBN 7-5005-7580-7

I. 失… II. 宋… III. 失业-研究-中国 IV. D669.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 093437 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有·翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编号: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 9.875 印张 234 000 字

2004 年 10 月第 1 版 2004 年 10 月北京第 1 次印刷

印数: 1—6000 定价: 22.00 元

ISBN 7-5005-7580-7/F·6639

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



宋其超 1970年生，山东省昌乐县人。1993年毕业于山东财政学院税收系，获经济学学士学位，同年分配到山东省昌乐县财政局工作。1994年考入中央财经大学财政系，师从姜维壮教授，1997年获经济学硕士学位，同年分配到财政部社会保障司工作。2001年考入中国人民大学财政金融学院，师从陈共教授，2004年获经济学博士学位。

责任编辑 / 刘五书

封面设计 / 颜 黎

序

宋其超同志的著作《失业及其治理》一书，是在他的博士学位论文的基础上进一步修改后出版的，对该书的出版我感到欣慰并表示祝贺。

就业乃民生之本。在西方经济学中，通常是将经济发展、充分就业、物价稳定和国际收支平衡并称为一个国家宏观调控的四大目标。失业与就业是同一个问题的两个方面。失业问题与一国经济发展、人民生活甚至社会稳定密切相关，世界各国政府普遍把控制失业率、实现充分就业作为本国政府努力追求的政策目标。20世纪90年代以来，世界各国普遍面临着失业的威胁。发达国家失业率居高不下，面临着长期性的失业挑战；前苏联和东欧经济转型国家普遍出现了经济衰退，就业人数大幅下降，失业率大幅攀升；发展中国家不仅存在大量的公开失业人口，而且存在着大量就业不足的隐性失业人口。作为占全世界劳动力总数四分之一的中国，失业问题一直困扰着经济和社会的发展。在当前经济体制转轨和经济结构调整的关键时期，我国城镇登记失业人数逐年上升，下岗职工大量增加，城镇公开失业人口规模达到历史最高水平，同时，农村中也存在大量农业剩余劳动力需要转移。因此，失业问题已成为我国21世纪初期经济社会发展面临的最大挑战之一。在这一背景下，《失业及其治理》这个选题无疑具有较强的理论意义和重要的现实意义。

宋其超同志当初将失业及其治理问题作为论文主题的初衷，

是力图通过从理论与实践的结合上对国内外失业及其治理进行深入研究,寻求适合我国国情的有效治理失业问题的出路,并对提高个人的政策水平和工作水平有所裨益。通过本人边工作边学习的艰苦努力,广泛搜集和阅读了国内外的大量资料,对失业及其治理政策进行了悉心的研究,取得了可喜的研究成果。

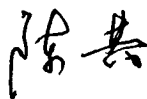
该著作的总体框架共包括三个部分。第一部分是理论部分,包括第1—2章。主要介绍了失业和就业的基本理论,并从劳动经济学的角度研究了劳动力供求的决定以及劳动力市场的均衡等问题。第二部分是实践部分,包括第3—5章。主要回顾了我国建国以来城镇和农村失业问题形成的原因及采取的对策,并对国外失业治理措施进行了具体分析和归纳。第三部分是政策建议部分,包括第6—8章。论文运用定量分析方法,对我国2004—2020年劳动力供求状况进行了预测,并从劳动力需求和供给的角度,提出了适合我国国情的失业治理对策,主要包括促进经济增长、调整经济结构、实施积极的就业政策、增加人力资本投资、控制劳动力供给规模、建立健全失业保障制度等,其中对如何充分发挥财政政策在失业治理中的作用进行了重点讨论。

对失业问题进行研究,既需要借鉴国外的成功经验,又需要对我国半个多世纪的失业问题及其治理实践进行系统总结;既需要对失业问题进行定性研究,又需要以大量的数据作支撑。因此,本文的研究采取理论与实践相结合、规范分析与实证分析相结合、定性分析与定量分析相结合的方法,并广泛运用比较分析方法,对我国城镇历次失业治理措施、农村失业治理措施和国外失业治理措施进行比较分析,通过比较分析得出有价值的启示。

我认为,该著作在以下几个方面有所深化和建树:一是从劳动力的需求和供给两方面提出了我国失业治理的一揽子对策,特别是提出了树立就业增长与经济增长并重的发展观;二是在预测

方法上进行了大胆尝试，如利用就业结构偏差系数法对我国农村剩余劳动力进行预测，分别利用弹性法和趋势外推法对我国未来劳动力的需求和供给进行预测等；三是在改革和完善我国失业保险制度方面，提出了建立社会统筹与个人账户相结合的失业保险制度模式、建立社会保障预算分两步走的构想等。

由于失业治理问题的理论性强、涉及范围广，对该主题进行系统研究对作者来说无疑是一个极大的挑战。尽管作者付出了很大的精力，在深度和广度方面有所深化和建树，但仍有一些问题还有待深入探讨，如城镇隐性失业问题、就业和社会保障的关系问题等。希望宋其超同志坚持边工作边研究的良好作风，在今后的工作和学习中进一步加强对这一领域的研究，为更好地解决我国的失业和就业问题献计献策。



2004年8月

目 录

第 1 章 导论	(1)
1.1 失业概述	(1)
1.2 就业概述	(12)
1.3 西方经济学流派的失业理论	(20)
1.4 我国的失业理论	(41)
第 2 章 劳动供求理论	(46)
2.1 劳动力供给	(46)
2.2 劳动力需求	(61)
2.3 劳动力供求均衡与失衡	(73)
2.4 劳动力市场	(80)
第 3 章 我国城镇失业治理实践	(100)
3.1 建国初期第一次失业高峰及其治理	(100)
3.2 20 世纪 60 年代初期第二次失业高峰及其治理	(108)
3.3 “文化大革命”时期第三次失业高峰及其治理	(113)
3.4 改革开放初期第四次失业高峰及其治理	(117)
3.5 20 世纪 90 年代初期第五次失业高峰及其治理	(123)
3.6 第六次失业高峰及已采取的治理措施	(130)
第 4 章 我国农村失业治理实践	(151)

4.1	改革开放前我国农村失业状况及其治理	(151)
4.2	改革开放后我国农村失业状况及其治理	(160)
第5章	国外失业治理实践	(172)
5.1	发达国家的失业状况及其失业治理措施	(173)
5.2	发展中国家的失业状况及其失业治理措施	(183)
5.3	经济转轨国家的失业状况及其失业治理措施	(190)
5.4	国外失业治理措施对我国的启示	(193)
第6章	2004—2020年我国就业形势预测	(197)
6.1	2004—2020年劳动力总需求预测	(198)
6.2	2004—2020年劳动力总供给预测	(204)
6.3	2004—2020年失业人数和失业率预测	(209)
第7章	我国失业治理的政策选择	(213)
7.1	大力促进经济增长	(213)
7.2	努力调整经济结构	(227)
7.3	实施积极的就业政策	(240)
7.4	加强人力资本投资	(251)
7.5	控制劳动力供给规模	(268)
第8章	失业保障与失业治理	(272)
8.1	失业保障制度概述	(272)
8.2	部分国家失业保障制度介绍	(279)
8.3	我国失业保障制度的现状、问题及改革思路	(284)
8.4	充分发挥财政在失业保障制度中的作用	(293)
参考文献		(298)
后 记		(305)

第 1 章 导 论

1.1 失 业 概 述

1.1.1 失业的概念

所谓失业是指劳动者与生产资料相分离，或者有劳动能力和就业愿望的人没有合法的社会工作岗位和劳动收入的状态。由于失业涉及国家的就业政策、失业保障政策等，因此失业的内涵与外延在各国是有差异的。

失业的主体是失业者，现代市场经济国家一般从失业者的角度对失业状态进行描述。一个较为普遍的定义为：在统计时被确定有工作能力，但没有工作，正在努力寻找工作，但没有找到工作的人。其中的“有工作能力”和“正在努力寻找工作”是比较有弹性的概念，各国社会经济情况不同，对这两个概念的界定也就不同，从而导致被认定的失业范围也有较大差别。例如在美国，劳动年龄规定为 16—65 岁，在这个年龄段内有劳动能力的人，如果作为新生劳动力寻找工作或离职寻找新的工作达 4 周以上，或者在寻找工作期间作为失业者登记注册，或者被暂时辞退并等待重返工作岗位而连续 7 天未拿到工资，或者被企业解雇而且无法回到原工作岗位即非自愿离职，都属于失业者。

我国对失业人员是这样定义的：在法定劳动年龄内，有工作

能力，无业且要求就业而未能就业的人员。其中虽然从事一定社会劳动，但劳动报酬低于当地城市居民最低生活保障标准的，视同失业。目前，我国法定劳动年龄是男 16—59 岁，女 16—54 岁；“有工作能力”是指具有从事正常社会劳动的行为能力。在法定劳动年龄内的人员，若不具备相应的工作能力而无业，如精神病人、完全伤残不能从事任何社会性劳动的人员等，不能视为失业者；“无业且要求就业而未能就业”，是指失业人员有工作要求，但受客观因素的制约尚未实现就业。对那些目前虽无工作，但没有工作要求的人不能视为失业人员，因为这部分人自愿放弃就业的权利，也就不存在失业问题。目前，从统计的角度来说，失业者主要是指城镇中就业转失业的人员和新生劳动力中未实现就业的人员，而《失业保险条例》中所指的享受失业保险待遇的失业人员只限定为就业转失业并已履行缴费义务的人员。

1.1.2 失业的类型及成因

失业的原因有多种，不同原因的失业表现方式不同，发展变化的趋向也不一样。人们一般根据失业产生的原因，从不同的方面将失业分为摩擦性失业、结构性失业、周期性失业、季节性失业、隐性失业等。

1. 摩擦性失业

摩擦性失业是指由于劳动力信息掌握不完全、市场组织不完善等原因，使就业机会与有条件的找工作者不能即时匹配而产生的一种难以避免的失业。摩擦性失业是劳动力市场上的一种正常状态，它的存在与充分就业并不矛盾。

新古典经济理论认为，劳动力市场的功能是完全的，雇主和被雇佣者通过谈判应该能够调整他们的交换关系，从而达到市场出清，全部工作岗位应该无空缺，要求工作的人应该能全部找到

工作。按照这一理论,任何人的失业都属于自愿性失业,都是在现有的工资率条件下,不愿意接受现有的工作岗位。然而,即使在经济高速增长、劳动力需求旺盛时期,也总会有一些人处于失业状态:他们辞去原有的工作寻找新的工作,从一个城市搬迁到另一个城市,或是从学校、家庭刚刚进入劳动力市场等。企业对劳动力需求的正常波动,一方面引起一些企业解雇工人;另一方面引起另一些企业增加雇佣工人。由于在该过程中存在时滞,因此,在劳动力总供给与总需求基本相等时也会出现失业现象。以上种种都属于摩擦性失业。

造成摩擦性失业的主要原因:一是由于现实劳动力市场本身具有的动态属性。劳动力供求均衡是一种动态的均衡。有些人正在得到工作,进入就业状态;有些人正在失去工作,处于失业状态;有些人正在转换工作,进入临时失业状态。二是由于劳动力供求双方的信息不对称。在现实中,劳动力市场上的信息是不完全的,信息传递速度也很不均匀,劳动供求双方在搜寻信息时需要花费时间,难以很快了解对方信息,由此造成短暂失业。三是现实劳动力市场供求达到均衡存在时间差。即使供求双方信息畅通,求职者与雇主之间的匹配也需要一定时间。

摩擦性失业具有如下特征:一是涉及的行业和人员较多,且难以避免。不过,摩擦性失业对具体行业 and 个人的影响存在着明显的差别。二是失业期限较短。摩擦性失业产生的原因并非是供求不均衡,而在于劳动力市场的动态属性。有意调动工作的人往往在辞职前就已经找好了工作,而被解雇的一般有较高的重新工作的意愿,其寻找工作的努力程度较高。三是摩擦性失业有利有弊。劳动者处于适度流动状态,可以拓宽人们的择业空间,有利于人尽其才,物尽其用,有利于使劳动力在整个国民经济范围内实现重组或再配置,从而提高劳动力资源的利用效率。但如果流

动过于频繁，则不利于劳动技能的提高，也容易使求职者受挫。

摩擦性失业的水平取决于两个方面：一是劳动力流动人数。一般来说，流动人数越多，则摩擦性失业的水平也越高；二是失业者找到新工作的速度。这个速度往往受到信息畅通程度和政府失业保障水平的影响。如果信息畅通程度高，则失业者获得工作的时间就短；反之则长。如果失业保障水平过高，则可能会影响失业者重新就业的积极性，失业者找到新工作的速度就慢，反之则可能快。

2. 结构性失业

结构性失业是指因劳动力供求的内部结构失衡而出现的失业现象。导致劳动力供求内部失衡的原因主要有两个：一是产业结构和产品结构的变化。一方面新产品、新行业大量涌现，需要大量的拥有新技术的人才；另一方面，传统产品和传统产业的衰退，又造成对劳动需求的大量减少。这就要求对劳动力重新加以配置以适应产业结构和产品结构的变动，如果不适应，就会引起结构性失衡，出现失业与岗位空缺并存的现象。二是劳动力地区性结构失衡。某一地区因经济发展强劲，出现劳动力供给严重短缺，而同时另一地区因经济发展不景气出现劳动力大量过剩，当地区间信息不畅通以及劳动力地区性流动出现障碍时，也会导致失业与空岗并存。

结构性失业有如下特征：一是群体性。结构性失业往往与产业的兴衰、地区经济发展的转移有密切联系，而这又往往与技术进步、地域条件以及国家的产业政策和区域发展政策密切相关，因此，此时的劳动力供给结构不能适应劳动力需求结构，往往使失业带有明显的群体特征。如以地域为标志构成的群体、以年龄为标志构成的群体、以受教育程度为标志构成的群体、以工作技能高低为标志构成的群体等。二是长期性。结构性失业通常持续

时间较长。例如，因技术进步导致的结构性失业，失业者要找到新工作必须能够掌握与市场需求相适应的知识和技能，这一般不是在短期内能够完成的。而地区间经济发展差异导致的结构性失业，需要劳动力地区间的流动以及地区经济的均衡发展，这也要有一个较长期的过程。

决定结构性失业严重程度的因素有四个：一是劳动力需求结构转变速度以及劳动力供给结构相应的变化速度。劳动力需求结构如果转变得快，可能会使很多人面临结构性失业的问题。而劳动力供给结构则取决于对未来劳动力需求的预测是否准确，以及政府有没有能力培训人才以适应这种需求，同时还依赖于政府对求职的正确引导。二是技术替代的可能性与灵活性。如果某个产业能够有效地采用新技术，可以减缓产业的衰退，延长产品的生命周期，可以减少结构性失业的发生。三是重新掌握新技能的速度。这取决于失业者原有的知识技术水平以及新技能的难易程度。四是地理状况的差异和地区间的政策差异。如果各地的地理状况差别较大，劳动者在适应新环境时需要花费很多时间和精力，通过地区间劳动力流动来解决失业问题就比较困难。不同地区对劳动力流动采取不同的政策也会影响结构性失业的高低。

解决结构性失业的措施主要有三个：一是举办再就业工程。政府部门举办的再就业工程主要是进行各种类型的职业培训，以使失业者获得必要的劳动技能。与此相类似的职业培训也可以由非政府部门承担，但政府应对承担此项任务的非政府部门提供必要的补贴。二是对地域性的结构性失业，由政府提供政策和资金支持，合理引导劳动力在地区间流动，必要时有计划地组织大规模劳动力转移。三是有效开发适应失业人群特点的工作岗位。政府可以通过扩大公共开支直接雇佣长期失业者，或给予适当的扶持政策鼓励失业者创业，以实现自我就业。

3. 周期性失业

周期性失业与国民经济的周期波动密切相关。在经济景气或繁荣时,社会总需求旺盛,居民消费势头强劲,企业投资规模不断扩张,用工规模趋于扩大,就业机会增多,大量失业者被迅速吸收,使失业率降至很低水平。而在经济处于衰退和萧条阶段时,社会总需求不足,消费者对产品的需求量减少,企业投资规模下降,生产停滞,一些企业停工、停产甚至破产,从而导致大量失业出现。因为经济周期往往很难预测,且经济周期持续时间长短以及对经济影响的深度和广度等具有很大的不确定性,所以这是各种失业类型中最严重和最难以治理的一种类型。

经济学家对经济发展周期或经济波动的原因有各种解释。有的经济学家把周期波动与一些事件相联系,如战争、发现金矿、创新和人口增长等;有的经济学家则从心理角度对此加以解释,他们强调企业和消费者对某种刺激的反应;有的经济学家把经济体系以外的因素看作周期波动的原因;有的经济学家则在经济运行内部寻求可能引起波动的因素;有的经济学家把资本货物或消费品生产超过市场需求视为波动的原因;有的经济学家则从有效需求不足的角度对此加以分析,他们认为,周期波动源于收入分配不均或货币供应不足,因而社会不能及时消费生产出来的产品或者能够生产的产品。虽然经济学家们对经济周期波动产生的原因有不同看法,但都不否认经济周期或经济波动的事实本身,不否认当经济周期或经济波动进入低谷时,会出现严重的失业。

周期性失业对经济和社会各方面的影响程度有很大差异:一是行业性差异。周期性失业对耐用性商品制造业、铁路、采矿和建筑业等生产企业影响特别显著;对生活必需品生产企业的影响较小。政府为推动经济复苏,会增加政府开支,因而公用事业部门就业下降缓慢,有时可能出现增加的现象。二是区域性差异。

周期性失业对区域经济的影响与产业分布格局有密切关系。一个拥有许多上述易受影响企业的地区，与以农业和非耐用品制造业占优势的地区相比，受失业影响的可能性更大。三是年龄性差异。通常年轻人更易受失业的冲击，主要原因是他们大多缺乏经验，且多处于雇员的较低层，他们的就业容易被有经验的和有资历的雇员所顶替。四是职业性差异。周期性失业首先冲击的是非技术和非熟练工人，而拥有一技之长则受影响较小。

4. 季节性失业

季节性失业通常对整个经济的影响较小，可以认为是一种正常的失业。引起季节性失业的原因有两个：一是一些行业的生产本身具有季节性特征，如农业、旅游业、建筑业、内河航运业等。二是消费者在不同的季节对产品需求的改变，导致企业生产出现所谓的旺季和淡季，如空调和电冰箱生产企业、服装业、食品业等。

季节性失业具有如下特征：一是区域性。对于季节性变化较为明显的地区，这种类型的失业率可能较高。二是行业性。一些行业受季节性变化的影响明显高于其他行业，这些行业中季节性失业的可能性较高。三是周期性。这种失业不是均匀地分布于全年，呈现出失业高峰与低谷交替出现的规律性变化。四是可预测性。劳动者可以对此进行较为准确地预测，随着生产淡季的结束，失业者将重新开始工作。

季节性失业对社会带来的不良影响：一是季节性失业不利于劳动力资源的充分利用；二是季节性雇员就业时间短，收入水平受到影响。

为减少季节性失业对经济生活的影响，政府可采取如下措施：一是加强对季节性失业的预测工作，以利于季节性雇员尽早进行淡季就业安排；二是依靠科技进步，缩短淡季生产时期；三

是在生产淡季给予季节性失业人员以合理的补贴，以减轻其生活困难。

5. 隐性失业

隐性失业又称潜在失业或在职失业，即不以公开失业人口的形式表现出来，失业人口被隐藏到企业中和土地上去了，所以社会上看不到这类失业人口。但是，劳动者所从事的工作不能充分发挥其能力，或者劳动生产率低于实际可能达到的劳动生产率水平。

隐性失业有两种情况：一是20世纪70年代以来，一些国家政府为了取得政治和社会的稳定，通过多种优惠措施鼓励企业在经济危机和衰退时期缩减工时，降低劳动生产率，让熟练工人从事半熟练工人的工作，让半熟练工人从事无需技能的工作等。这实际上使受雇者处于半失业状态。二是在高度集中的计划经济体制下，政府不承认失业是社会经济生活中不可避免的现象，用行政手段把失业人口安置到企业中去，或下放到农村，从而在表面上保持劳动力与生产资料完全结合的状态。这实际上是把公开失业变成了隐性失业。

隐性失业一般具有如下特征：一是表面上劳动者并没有与生产资料相分离，没有像公开失业那样一部分人处于“没有工作”状态，但实际上生产中存在富余人员。二是富余劳动力从表面上看已经有了工作，不需要再去找工作，但实际上他们始终存在一种供给愿望，因而始终在劳动力市场上构成一种竞争力。三是此类失业需要对就业人口总体状态进行考察后才能确定出它的存在，测量出它的程度，不能从个别劳动者的状态中考察出来。因此，不能在就业人口中确定哪位是隐性失业者，只能推算出在全部就业人口中隐性失业的比例有多大。

隐性失业产生的原因与公开失业产生的原因是一致的，其实