

中国的就业与失业

夏积智 党晓捷 主编

中国劳动出版社

(京) 新登字114号

中国的就业与失业

夏积智 党晓捷 主编

责任编辑 傅绍本

中国劳动出版社出版

(北京市和平里中街12号)

地质出版社印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行

787×1092毫米 32开本 12.125印张 271千字

1991年8月北京第1版 1991年12月北京第1次印刷

印数：5000册

ISBN 7-5045-0808-X/F·131 定价：7.20元

前 言

党的十一届三中全会以来，我国劳动就业工作、劳动制度改革都取得了巨大的成就和发展。特别是“三结合”就业方针的提出，劳动制度改革四项《暂行规定》的实施，以及改革固定工制度的探索，极大地推动了中国就业与劳动制度改革诸方面的理论研究和政策探讨，为建立我国劳动就业与劳动管理的理论体系和政策思路提供了依据。当前我国正面临着深化改革和治理整顿，劳动工作各项事业也需要进一步发展。与十年前相比，形势向我们提出了更高的要求，即要有更高的理论政策水平，要有更强的主动性和创造性。只有这样，我们才能在深化改革和发展劳动事业的各项工作中做出更大的成绩。

本书正是适应上述要求而编写的。全书从劳动就业、农村就业、体制改革、市场机制和失业问题等方面，系统地对中国就业与失业的有关理论、政策和实际操作中的方法、措施进行了阐述。

由于时间仓促，水平有限，书中难免有疏漏不妥之处，敬请读者批评指正。

编 者

1991年3月

目 录

劳 动 就 业

我国就业问题的若干理论认识.....	(1)
我国劳动就业的发展战略问题.....	(23)
关于我国就业与招工“两难”并存问题.....	(60)
我国私营经济与劳动就业.....	(83)
我国妇女就业问题.....	(101)

农 村 就 业

我国农村就业研究.....	(112)
农业劳动力向乡镇企业转移的现状、趋势和对策	(147)
中国农村人力资源开发的探讨.....	(168)
中国乡镇企业就业.....	(180)

劳动体制改革

我国劳动制度改革.....	(191)
搞活与改革固定工制度的目标模式.....	(220)
深化就业制度改革.....	(226)
我国劳动计划管理体制的改革.....	(240)

劳务市场和失业

培育和发展我国劳务市场机制.....	(261)
企业多余人员问题研究.....	(296)
论企业内部劳务市场.....	(305)
我国失业问题.....	(314)

论失业观念的深层更新.....(347)

构建我国失业管理体制的设想.....(366)

劳动管理分析

关于建立劳动力预警系统的设想.....(375)

劳 动 就 业

我国就业问题的若干理论认识

就业问题始终是当今世界各国社会经济发展的重大问题。它既是综合性的经济问题，也是复杂的社会问题，有时甚至酿成激烈的政治问题。西方发达国家和许多发展中国家，都把实现“充分就业”，作为社会经济发展的重要目标之一。战后资本主义国家之所以能够相对稳定地发展，重视解决就业问题是一个很重要的原因。社会主义各国，更是把消灭失业作为社会主义制度优越性的具体体现，并因此而付出了昂贵的经济代价。然而，对于几乎每一个社会主义国家来说，半个世纪过去了，就业问题依然象幽灵一样，困扰着他们的社会经济发展。特别是在经济体制改革的过程中，长期积累的矛盾与新形势下演化出来的新问题交织在一起，使就业问题日趋严重。在南斯拉夫，近百万人出走西欧寻找工作。在波兰，严重的经济困难和失业，使工人和政府的矛盾激化，最终导致团结工会入主华沙。就是在苏联这个劳动力一贯紧缺的国家，随着改革序幕的拉开，半个世纪前被宣布“消灭”的失业现象再次突出出来。据苏联有关人士透露，目前每年大约有100万人从企业富余出来，五年后将有550万到600万人失业。至于中国，四十年来严重的就业困难，几度将我们推向动荡的边缘，只是由于全党的紧急动员和全国人民的充分理解，我们才得以较小的代价缓解了一次又一次的就业压力。1978

年以来，我们在付出了艰苦的努力后，才缓解了长期积累下来的就业矛盾。当前，在治理整顿的形势下，经济降温、部分企业停产的出现，再次把严峻的就业问题摆到了我们面前。与此同时，集体、个体和私营经济的萎缩，使得国营经济这个传统的就业主渠道不堪重负，更加剧了就业局势的严重性。当然，如许多老同志所言，如果我们拿出1979年时的劲头，问题并不难解决。然而，解决了以后又怎么样呢？会不会过几年又来一次？在资本主义几百年的发展历史和社会主义几十年发展的历史上，到处充满着为解决就业问题而付出的艰辛努力，以及由此而引发的尖锐冲突和对抗。因此，我们如果只是就事论事，其他国家已经出现的局面就有可能在我国发生。党的十三届五中全会提出了国民经济持续、稳定、协调发展的基本方针，为我们深化对就业问题的认识指出了基本方向，也为我们摆脱以往一些传统做法造成的“陷阱”提供了机会。本文正是基于上述考虑，力图从一些更深刻、更广阔的角度，阐述我们对我国就业问题的一些看法。

一、认清我国当前就业形势的新特点，明确解决就业问题的指导思想

1. 充分认识我国就业问题的长期性，树立在就业工作上打持久战的指导思想。

我国就业长期面临的主要矛盾是劳动力供给超过劳动力需求。从劳动力供给看，当前的主要问题在于各种因素的劳动力机械增长都在加快。历史形成的二元就业结构，把城镇就业增量划分成城乡两条不同的来源渠道。这种格局不仅为城镇就业的宽松环境提供了必要的屏障，而且还把农村这个“广阔的天地”作为吸纳城镇多余劳动力的蓄水池。然而，一旦将农村劳动力转移这个课题摆到我们面前之后，二元就

业结构实际上使我国的城镇就业背上了沉重负担。一方面，是自然形成的城镇新增长的劳动力；另一方面，是机械增长的进城农村劳动力。在传统体制下，我们是通过两条渠道吸纳农村劳动力的。一条是“农转非”，一条是招收农民工。然而，近年来农村劳动力进城的规模却比以往任何时候都大。在以前，我们总是有选择地使用“农转非”手段和招收农民工。而目前则是二门同时洞开。在最近这十年里，由于落实政策等“政治任务”的需要和方方面面开的“口子”，使“农转非”的规模扩张很快。据预测，今后七年平均每年将有300万“农转非”人需要安排就业，占城镇新增待业人员比重近一半。基建规模膨胀和对企业的扩权措施，也大大加大了各单位招收农民工的“胃口”。农村劳动力进城的口子越来越多、越来越大，我们已处于堵不胜堵、防不胜防的境地。这种局面的形成，从表象看是和体制改革联系在一起的，但从根本上说，却是我国经济发展特定阶段的表现形式。同时，也是二元就业结构长期积聚的农业劳动力流动势能，短期内爆发的结果。事实已然造成，而消化则非短期之能事。

另一方面，我国人口基数十分庞大。尽管近年来采取了计划生育等“急刹车”的做法，但由于前期人口政策的失误而超速增长的人口，已经和正在转化成劳动力，其压力将全部压到就业防线面前。面对人口基数这个越滚越大的“雪球”，任何打速决战的思想都是短视的。我国人口的庞大基数从根本上决定了就业问题的长期性。

再从劳动力需求看，目前，经济降温已使社会对劳动力的需求全面缩减。如果通过治理整顿使我国经济发展正常化，今后对劳动力的需求更不可能出现大幅度的上升。治理

整顿也将使一部分企业的劳动力由“存量”变为“余量”。从企业的角度看，企业的用人行为总的趋势不是以扩张为主，而是“吞”与“吐”并重。据预测，今后七年我国城镇的劳动力供给量将达到5300万人，而需求量则只能在3800万人与4800万人之间浮动。特别是吸收劳动力多的“长线”产业（如建筑、建材、旅游等）正是压缩的重点。“三资”企业大都是劳动力密集型企业，由于国际气候的影响，劳务萎缩的趋向也十分明显。从近期看，劳动力需求萎缩对于就业的影响更大。

从历史的角度看，我国长期以来采取的一些解决问题的做法，也造成了一些潜在的矛盾，加剧了就业问题的长期性。例如，就业问题的最终出路，在于开通渠道、发展生产。然而，国家包揽就业的历史证明，包的体制越完善，就业渠道就越少越窄。这一历史最终把就业的沉重负担推到了现阶段。我们今天付出的巨大的财力物力代价，不能不说是国家包揽就业的做法种下的苦果。又如，在八十年代以前，我们一直靠把过量的城市人口，以各种形式压缩到农村，缓解了一轮又一轮的就业压力。然而，这种做法却只能起到暂时的减压作用，并使得一些尖锐的矛盾长期得不到妥善的解决。

七十年代末和八十年代初期，人们一度给予我国就业问题以高度的重视。在解决就业问题方法上，开始了以实行“三结合”就业方针为主的改革，实现了解决就业问题同经济发展的有效结合。但在此之后，我们头脑中就业这根弦又松懈下来了。劳动工作的重心转移到制度改革上，结果又是“单打一”，而没有“两手抓”，客观上又助长了就业矛盾的积累。种种原因，都将迫使我们在就业问题上必须打一场持久战。

2. 认识到我国就业问题的复杂性，树立把就业工作当作一项系统工程的指导思想。

就业问题，是社会、经济问题的多元复合体。因此，许多国家都把就业作为经济、社会管理政策的首要问题。从我国的现实情况看，就业问题有着复杂的经济社会背景。

首先，我国是以生产资料公有制为基础的社会主义国家。公有制的建立，使劳动者获得了支配和使用生产资料的权利。而这种权利的实现过程，也就是劳动者和生产资料的结合过程。因此，就业成了社会成员实现所有者身份的第一个环节。以往，人们只把“劳动权利”法则做为就业的前提条件，而忽略了就业的所有者背景。殊不知劳动权利获得恰恰是所有权利权的体现。因此，在公有制社会中，劳动者对失业的心理承受力更低，社会对失业的抗衡机制也相对弱一些。这是我国就业的一个特殊背景。从这个意义上讲，“无业必乱”应是我们对待就业问题的一条基本认识。

其次，就业问题的复杂性还来自我国特定的二元经济乃至社会结构。这种二元结构体现在价格、财政、人口、分配等各个环节。其中，就业问题成为二元结构的一个焦点。由于城乡利益的差别，城镇就业岗位对农民来说一直令人向往。多年来，农村劳动力想方设法通过各种形式和渠道，挤入城镇就业行列，参与城镇利益的分配，政府也一直在小心翼翼地把握着城门开放的大小。但无论如何，城镇就业岗位，已经有了农民相对固定的利益地盘。如果我们继续沿用老办法，把农村劳动力完全赶回乡下，恢复绝对的城乡劳动力分治格局，无异于要对既定的利益格局，做一次伤筋动骨的大手术。另一方面，在商品经济有了一定程度发展的今天，就业矛盾不仅仅是个总量矛盾，结构性矛盾也日益突出。地区经

济发展的不平衡，使不同地区劳动力“多”与“少”并列出现；社会收入分配不公和劳动者就业选择意识的变化，使得招工的“热门”与“冷门”对峙；劳动力供给与需求结构的差异，又使得就业压力在劳动者行列里分布极不平衡。种种矛盾勾画出了我国就业工作前所未有的复杂图象。

再次，我国的就业运行机制也复杂化了。就业制度的改革，使我国的就业运行中，出现了计划机制与市场机制并存的现象。再加上双重机制没能很好地实现统一，因而加剧了机制之间的摩擦。就业主体的位移，劳动者就业行为的转变，新老机制的交织，使得原来单一的计划体制中的就业矛盾，表现出更为复杂的形式。同时，还蕴育着新的矛盾。例如，如何处理改革与发展以及人员素质的提高的关系等等。

最后，就业问题的复杂性，还在于我国的就业问题，已不知不觉地融进了国际因素。传统就业制度的封闭性特点逐步被开放性取而代之，使得我国的就业形势与国际形势的变化发生了更紧密的联系。近期国际气候的剧变，已使我国的涉外企业乃至其他一些企业也陷入不景气。这些企业的亏损和破产，使在业劳动力不同程度地受到了失业的威胁。这种新情况的出现表明，我们已经不能靠关起门来解决就业问题了，把封闭式管理做为解决就业的基本手段已难以为继，就业问题十分“单纯”的时代已一去不复返了。

3. 充分认识到我国就业问题的周期性，树立防患于未然，变被动为主动的指导思想。

建国四十年来，呈现在我们面前的就业形势是一个波涛起伏的过程。我们在解决就业问题上，总是刚刚化解了旧的就业压力，新的就业高峰就又在酝酿之中。显然，尽管在观念上，许多人不愿意接受社会主义经济具有周期性的说法，

但就业的周期性已被实践所证明。

由于对就业问题的周期性考虑不足，使我们在就业问题上往往处于被动境地。例如，六十年代初期，我们不得不用严厉的行政手段来化解就业压力，通过人口迁移的办法把就业洪峰按了下去。同样地，由于我们对七十年代末期就业高峰的突然来临，缺乏足够的心理和物质条件准备，而不得不用包干安置的办法分解就业压力，使机关、企事业单位统统背上了沉重的安置包袱。然而，经过了历史上数次巨大失业压力的冲击之后，我们仍然未对就业问题的周期性引起足够的重视。在八十年代初期的就业压力缓解之后，再次放松了对就业问题的警惕，甚至采取了一些不利于就业的政策。例如，对劳动服务公司这一重要的就业基地扶持不力，必要的优惠政策不能继续执行等等。更有甚者，就业的唯一“家资”——原本少得可怜的就业经费也屡屡被削减。新一轮就业高峰近在咫尺，我们还有什么有效的应急手段呢？就业问题虽然具有周期性，但政府对就业问题的警惕性不应当有周期性。曾几何时，失业的魔影已经悄悄地立在我们的身后了。我们不仅忌讳失业，而且把失业现象统统以“待业”来描述，而待业统计只管城市不管农村，只管显性失业而不管隐性失业，结果并不能真实地反映我国就业状况的全貌。西方市场经济国家通常采用以下公式计算全国全年失业率：

$$\text{年失业率} = \frac{\text{该年度失业人数}}{\text{就业人数} + \text{失业人数}} \times \frac{\text{平均失业持续期}}{52 \text{周}}$$

这一计算公式，不仅考虑到了城乡失业人数，而且考虑到了失业的时间，使计算更科学化。对于我们来说，起码要把农村失业人口包括在内计算，才是比较科学的失业率。这样计算的失业率也许会高一些，但是并不可怕。我国有自己

的国情，例如，农民有自己的土地，等于有了一定的就业手段。

从根本上说，就业问题的周期性是长期性的一种表现形式。充分认识我国就业问题的周期性，是我们变被动的就业管理为主动的就业管理的必要条件。它要求我们不能只研究一般情况下的就业特点，还应研究特殊情况下的就业特点；既能应付一般情况下的就业问题，又能应付特殊情况下的就业问题。

二、对今后我国就业工作的几点建议

针对我国当前就业出现的新形势和新特点，以及对解决我国就业问题指导思想的新认识，我们对今后就业问题提出如下建议：

1. 基于对中国就业问题的长期性考虑，必须把搞好就业工作纳入国家的基本国策，并与其他各项主要国策更紧密地衔接起来。作为一个国家，应该有几项最基本的国策。尽管各国的情况不同，可以确定不同的基本国策。但是，我们认为，人口、教育、就业、土地这几个问题一般是不可缺少的。人口、教育、就业，这三个问题是不可截然分开的，土地问题是不少国家解决吃饭问题的根本问题。这些问题，在中国都是生死攸关的，应当予以时刻地注意。但是，就业问题并没有列入到国家的基本国策，我们认为这是一个疏忽。如果对基本国策的理解仅仅是人口的增量限制，则恰恰没有抓住人口问题的“大头”——已经生成的人口。困扰我们的最大难题恐怕还是已出生人口的吃饭、教育、就业问题。在这方面必须做到标本兼治。然而，我们现在还没有认识到这个问题。当然，将解决就业问题作为基本国策，除了作为口号经常性的宣传（这很必要）以外，还应当在各项重大政策的制

定与执行中贯彻这一精神。

——要把劳动就业视为一项重要的社会产业，列入国家的中长期和短期国民经济和社会发展规划，这是将解决就业作为基本国策的一项基本要求。我国四十年建设和十年改革的经验教训充分证明，仅仅把劳动就业作为经济和社会发展的被动接受者是远远不行的。发达国家搞了几百年资本主义，经济发展水平比我们高得多，依然解决不了就业问题，这难道还不说明点问题吗？况且我们是人口大国，在各项资源中唯有劳动力资源具有比较大的发展优势。因此，如果不从劳动力资源的充分利用和开发的角度建立起强大的劳动就业社会产业，源源不断地向国家的社会经济各项事业，提供充足的合格的劳动者，尽可能替代其他资源的相对不足，使中国的劳动力不能说做到人尽其才，起码也应做到人尽其用；那么，无论是从发展的角度，还是从改革的角度，我们在就业问题上都难以摆脱长期被动的局面。

今后，我们仍然要通过发展经济和政策调整，来推动就业工作的发展，但仅仅这两条腿是无法适应当前以及今后的就业形势。更何况这两条腿实际上在很大程度上并不属于劳动部门所有，发言权主要掌握在别的部门（不管人的部门）手中。因此，当务之急是培育起由劳动部门自己能够掌握命运的第三条腿，即将劳动部门所属的劳动服务公司、职业介绍所和就业培训机构，建组成新型的就业社会产业。就业社会产业主要是为了特定的社会目标服务的，与一般的经济产业部门和企业有很大的不同。国家应对劳动部门所属产业实行与其他部门类似产业的特殊政策，并在特定时期（例如治理整顿时期）实行更为特殊的政策。

——就业工作要与人口工作的基本指导方针相衔接，这

是两个基本国策的相互协调问题。建国以来，我国在人口的大政方针上多有失误，而失误的苦果基本上都由就业工作部门承担。这是我国就业工作环境长期过紧，难得宽松的一个很重要的因素。人口问题说到底，实际上主要是一个就业问题。对于这一点，一般人都很容易理解，但各国在处理这一问题上却差异很大。苏联等一些国家均由劳动部门统管人口业务，人口规划是和就业规划紧密衔接在一起的，人口政策和就业政策也是相互协调的。中国也许是世界上唯一的一个将人口与就业这两项重要国策范围的问题，划归两个部门管理的。这种划分本身就隐含着宏观失调和互不負責任的可能性。因此，如果这种分工在目前不大可能调整的话，起码也应当使劳动部门在人口规划和人口政策的制订上有更多的发言权。今后，城镇就业政策、农村就业政策和地区就业政策，应分别与城镇人口政策、农村人口政策和地区人口政策的执行情况适当挂钩。对计划生育搞得不好的地区，劳动部门没有必要老是充当吞咽苦果的角色。由于农村就业与人口状况直接相关，因此该项政策特别有必要在农村推广。对于人口控制搞得好的地区，应当在就业上给予一定的优惠政策；反之，在就业政策上应给予一些惩罚。

——就业工作要与教育工作的基本指导方针相衔接。党的十一届三中全会以来，国家逐步意识到教育工作在我国今后发展中的重要作用，并在教育经费的拨款、教师队伍的建设、招生人数的扩大、成人教育的发展等几个方面着手加强。然而，发展中国家的一个重要经验就是，教育政策、教育规划必须与就业政策、就业规划相衔接。否则，好事办过头，反而会酿成恶果。其原因在于教育本身只是手段，而不是目的。如果为了教育而搞教育，很可能导致社会经济的失

衡。印度等一些国家大量大学毕业生失业，一些国家大批国外留学生在国内找不到出路，从而导致社会动荡，都足以供我们借鉴。十年来，我们注意发展正规教育，但对职业教育和就业培训，特别是农村职业教育，却没有给予充分的重视和支持，结果使人们的就业胃口越吊越高，而劳动部门统筹安置就业的余地则越来越小。这种局面如果不能及早意识到，并主动采取措施加以解决，我国就业工作就难以化被动为主动。为此，建议国家在发展普通教育特别是高等教育上量力而行，防止“宝塔尖”的有限空间出现超负荷，把更多的教育经费转向职业教育和就业培训。

——就业工作必须与产业政策的制订和规划相衔接。十年改革的一条重要教训，就是无论是搞发展，还是搞改革，都必须制订和贯彻国家的产业政策。这是保证国民经济持续、稳定、协调发展的必由之路。但是，产业政策制订本身就应当内在地与就业结合起来。这方面，南朝鲜等国的经验颇可借鉴，他们制订的产业政策第一条的内容，就是如何开发利用本国的劳动力资源。相反，我国的产业政策却是仅仅考虑“物”的经济政策，没有相应考虑“人”和社会发展等问题。例如，国务院关于1990年产业政策中，在我国国情的分析中，指出我国目前“需求大于供给”，这显然只是指物资，而不是指劳动力。又如，制定产业政策的第三条原则指出，“按照市场需求、产业关联、技术进步、创汇作用、经济效益等因素，安排好产业发展序列并制定关联的各项政策”，这也没有明确表达社会发展和就业的因素。这一做法本身也表明，对社会发展问题，我们还没有提出实质性的长远规划。因此，我们建议国家所制订的产业政策，必须有利于解决就业问题。与此同时，还必须制订相应的社会产业发

展规划和政策，把人口、教育、就业这些重要的社会产业，通盘加以统筹和规划，并使彼此之间内在地吻合。

——就业工作必须与社会收入分配政策相衔接。建国以来，我国的就业政策一直与社会收入分配政策紧密相关。所谓“低工资、多就业”，正是这种紧密相关的写照。可以说，没有这种就业与分配政策上的协调，我们就不可能取得四十年来就业工作上的巨大成绩。但是，就业政策与社会收入分配政策的衔接，在十年改革中在一定程度上受到忽视，集中反映在工资和社会收入政策，可以在完全无视对就业的影响下，单独制订和出台。一个时期，高消费、高收入受到鼓吹，并通过攀比和波及效应，抬高了一些地方、一些地区的平均劳动成本，以致对发展劳动密集型经济和扩大就业，都产生不良的影响。我们认为，在今后的劳动工作中，“低工资、多就业”这一方针的主要精神还应当贯彻，但具体的提法可以研究。所谓“低工资”，并非说工资水平不能随着生产的发展而逐步提高，而是反对“超前消费”。“低工资”的提法，如改为“低成本”，可能更有利于真实地反映职工的收入水平和我国实际劳动费用，因为工资只反映职工收入的一部分。“多就业”的提法，带有以往体制下普遍就业的色彩，建议改为“高就业”，以便真实地反映我们努力降低失业率，提高就业率的战略目标。

2. 基于对中国就业问题的复杂性这一考虑，今后在制订就业政策时，必须避免“一刀切”，广泛推行各种形式的差别就业政策。

——处理好改革与发展的关系，实行有差别的改革政策。党的十一届三中全会已明确指出，改革要为发展服务，改革只是手段，不能为改革而改革。在处理劳动领域各项制