

中国经济转型期 就业制度研究

ZHONGGUO JINGJI ZHUANXINGQI
JIUYE ZHIDU YANJIU

郜风涛 著

 人民出版社



中国经济转型期 就业制度研究

ZHONGGUO JINGJI ZHUANXINGQI
JIUYE ZHIDU YANJIU

郇风涛 著

 人民出版社

策划编辑:李春林
责任编辑:辛春来
封面设计:乔智炜
版式设计:程凤琴
责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

中国经济转型期就业制度研究/郜风涛 著. -北京:人民出版社,2009.10
ISBN 978-7-01-008225-7

I. 中… II. 郜… III. 劳动就业-就业制度-研究-中国 IV. F249.214
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 163774 号

中国经济转型期就业制度研究

ZHONGGUO JINGJI ZHUANXINGQI JIUYE ZHIDU YANJIU

郜风涛 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:21

字数:350 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-008225-7 定价:39.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

立足中国，面向世界，开放式地借鉴人类文明的成果，探索一个贫穷落后的农业大国，如何转变为工业强国的可行途径。

——张培刚



◎ 作者（左）与导师张培刚教授、副导师徐长生教授（右）合影（摄于张培刚教授寓所）

目 录

第1章 导论	(1)
1.1 研究背景与意义	(1)
1.2 相关概念界定	(3)
1.3 研究思路与方法	(8)
1.4 研究内容与创新点	(10)
第2章 国内外就业研究文献综述	(13)
2.1 马克思的就业与失业理论	(13)
2.2 西方就业与失业理论	(17)
2.3 马克思就业理论与西方就业理论的比较研究	(22)
2.4 发展经济学派的就业转换论	(30)
2.5 新制度经济学的制度变迁和制度边缘理论	(34)
2.6 西方关于科技进步对就业问题影响的研究	(37)
2.7 国内理论界对中国经济转型期就业问题的研究	(50)
第3章 国外就业制度转型比较及其启示	(67)
3.1 发达国家的就业制度	(67)
3.2 发展中国家的就业制度	(86)
3.3 经济转型国家的就业制度	(95)
3.4 国外就业制度转型的主要趋势	(101)
3.5 国外就业制度转型的启示	(105)
第4章 中国就业制度转型的历史考察	(110)
4.1 中国就业制度转型的轨迹	(110)
4.2 中国就业制度转型的诱因	(119)

4.3	中国就业制度渐进式转型的路径	(124)
4.4	中国就业制度转型的主要经验	(126)
第5章	中国体制改革与就业制度转型	(133)
5.1	中国农村经济体制改革与就业制度转型	(133)
5.2	中国城市经济体制改革与就业制度转型	(134)
5.3	中国财税投资体制改革与就业制度转型	(138)
第6章	中国经济增长与就业制度转型	(144)
6.1	中国经济增长与就业增长关系的理论分析	(144)
6.2	中国经济增长与就业状况分析	(148)
6.3	中国就业总量预测	(154)
6.4	中国经济增长和就业增长与就业制度转型的关系	(157)
第7章	中国的结构调整与就业制度转型	(158)
7.1	结构调整与就业结构变动的一般规律	(158)
7.2	中国所有制结构变化与就业制度转型	(160)
7.3	中国产业结构调整与就业制度转型	(167)
7.4	中国城乡二元结构与就业制度转型	(177)
第8章	国际环境与中国就业制度转型	(183)
8.1	经济全球化与中国就业制度转型	(183)
8.2	WTO 规则与中国就业制度转型	(187)
8.3	国际劳工法与中国就业制度转型	(191)
第9章	中国就业制度转型的立法成果及评估	(195)
9.1	中国《就业促进法》的立法背景	(195)
9.2	中国《就业促进法》的立法原则	(200)
9.3	中国《就业促进法》的主要内容和特点	(204)
9.4	中国《就业促进法》实施效果的简要评估	(208)
9.5	中国经济转型期就业制度的框架体系	(217)
第10章	中国经济转型期的就业保障制度	(219)
10.1	就业与社会保障的关系	(219)

10.2	就业制度与社会保险制度	(224)
10.3	就业制度与最低生活保障制度	(231)
10.4	就业制度与劳动合同制度	(235)
第 11 章	中国经济转型期就业制度创新的对策建议	(247)
11.1	全球性失业狂潮	(247)
11.2	中国当前严峻的就业形势	(260)
11.3	中国当前稳定和扩大就业的政策措施	(264)
11.4	国际金融危机与中国就业制度创新	(267)
第 12 章	结论与研究展望	(272)
12.1	本书结论	(272)
12.2	不足之处	(275)
12.3	研究展望	(276)
 附 录		
	中华人民共和国就业促进法	(279)
	国际劳工组织促进就业和失业保护公约	(289)
	印度国家农村就业保障法	(300)
	 主要参考文献	 (317)
	后记	(329)

第1章 导论

导论,亦称绪论,是学术著作开头说明全书主旨和内容等的部分。那么,本书在这里想说些什么呢?主要想说明有关本书的4个问题。

1.1 研究背景与意义

研究任何问题,都必须在一定的背景下进行,否则,一切研究都会失去理论和实践意义。

就业问题是一个世界性难题,也是世界各国经济社会发展的一个核心问题。中国作为世界上人口最多、人力资源最丰富的国家,自20世纪70年代末以来,正在发生着大规模的经济转型,而且,这种转型在未来可以预见的几十年内还将持续下去。在这一转型期内,中国面临着的最大压力就是人口就业压力,可以说,既是劳动人口的“红利期”,又是人口就业的高峰期,就业总量之大、矛盾之复杂,是世界上其他任何国家都不曾遇到过的。主要表现在:人口多、底子薄的基本国情,决定了就业将是中国经济社会发展长期面临的突出矛盾之一;经济转型的艰巨性,又决定了中国必须集中精力解决好历史遗留的下岗失业人员的再就业问题;城乡“二元结构”的现实状况,决定了中国将长期面临农业富余劳动力向非农领域和城镇转移的问题;经济结构调整和产业升级的加快,决定了中国将长期面临调整劳动力和提高劳动者素质的挑战。上述矛盾和问题的存在,决定了中国经济转型期就业问题的基本特征是:劳动力供求总量矛盾和结构性矛盾同时存在,城镇就业压力加大和农业富余劳动力向城镇转移速度加快形成叠加,新成长劳动力就业与下岗失业人员再就业相互交织。要解决这些矛盾和问题,实践中要靠日益完善的市场机制和政府力量的推动,理念上离不开相应的理论基础作支撑。但是,这一切仅靠照搬西方经济学理论是无法解决的。

因此,针对中国经济转型期就业制度的理论研究,就显得十分必要。

就业是民生之本,事关每一位劳动者生存的经济基础和基本保障,也是每一位劳动者融入社会、共享社会经济发展成果的基本条件;就业是安国之策,关系到中国改革发展稳定的大局,是构建社会主义和谐社会的内在要求和重要基础。中国政府高度重视就业问题,把扩大就业放在经济社会发展的突出位置,将促进就业作为提高人民群众生活水平和质量的重要前提和基本途径,实施积极的就业政策,缓解就业压力,较好地解决了经济转型期的就业问题。但是,要从根本上解决中国长期、艰巨而复杂的就业问题,不仅需要政策的调整,更需要制度的保障,重视制度在人力资源配置中的基础性作用,以此建立解决就业问题的长效机制。正如杨伟国所说,转型国家的一个重要特点是,制度是一个基本条件,就业政策还有赖于制度条件的支持。^①

基于上述考虑,自2006年起,笔者结合从事《中华人民共和国就业促进法(草案)》起草、审查工作的实践,研读了马克思和西方经济学中有关就业的理论,翻阅了国内外学者有关就业问题的研究文献,并梳理了中国改革开放以来就业工作发展演变的轨迹,进一步加深了对探索中国经济转型期就业制度研究理论与实践意义的认识。经过深思熟虑后,笔者选择了中国经济转型期就业制度这一具有重大时代意义的课题作为本书的研究主题。

研究中国经济转型期的就业制度,旨在发展和深化中国的就业理论,解决现实中的突出问题,使研究主题的探讨具有理论与实践两个方面的意义。

中国经济转型期就业制度研究的理论意义在于:主要是拟通过对传统就业理论的阐释与探讨,根据中国社会主义初级阶段基本国情和当前中国经济社会发展的阶段性特征,力图对就业实践中出现的新情况、新问题从理论上加以研究并作出回答,以深化对中国经济转型期就业制度的理论认识,并为创新中国特色的就业制度提供帮助。

中国经济转型期就业制度研究的实践意义在于:通过对就业理论的研究与探讨,以此完善中国经济转型期的就业制度,用以指导中国的就业实践,解决中国经济转型期就业实践中存在的突出问题。这是本书力求达到

^① 参见杨伟国:《转型中的中国就业政策》,中国劳动社会保障出版社2007年版,第295页。

的主要目的之一。

1.2 相关概念界定

研究中国经济转型期的就业制度,首先必须厘清一些基本概念。如果对概念界定不清,势必导致研究对象的不确定性,给研究工作带来混乱。这里,仅对与本书有关的几个基本概念加以诠释,以避免因概念不清而导致研究思路的错乱。

1.2.1 转型、转轨和经济转型

“转型”这一术语,从词源上看,它源自于英文中的生物学概念 transformation 一词,原指生物物种之间的变异。汉语中的“转型”一词,意指事物形态上的转变。本书在研究 20 世纪 80 年代末以来的有关文献时发现,“转型(transformation)”与“转轨(transition)”是一对经常被提及的概念。在这两个概念的使用上有 3 种情况:一是将两个概念混用,如蔡昉等人在其著作的前言中写道:“人力资源市场发育是计划经济向市场经济转轨的一项重要内容”,“(本书)讨论人力资源市场资源配置从计划体制到市场机制的转型问题。”^①在热若尔·罗兰的著作中,转型与转轨似乎也是分不开的。^②二是将两个概念截然分开,如剧锦文认为,转轨是指以前的模式完全被另外一个不同性质的模式所取代的社会经济性质发生变化的过程;转型则被看作是一个相对短期的概念,更侧重于经济体制或者制度的迅速转变。^③三是认为两个概念既有联系又有区别,如邹至庄认为,转型经济学与转轨经济学既有联系——两者涉及的都是经济体制的变化,又可能存在差别——后者重在说明经济处于一种向某种理想状态过渡的暂时状态,而前者则研究的是经济转型的过程,没有一个关于最终状态的明确表述。^④鉴于理论界

① 蔡昉、都阳、王美艳:《中国劳动力市场转型与发育》,商务印书馆 2005 年版。

② 参见[比]热若尔·罗兰:《转型与经济学》,北京大学出版社 2002 年版。

③ 参见剧锦文:《世界经济大转轨中的转轨经济学》,《经济学消息报》1997 年第 1 期,第 31 页。

④ 参见邹至庄:《中国经济转型》,中国人民大学出版社 2005 年版。

对此众说纷纭,本书将统一使用“转型”这一概念。

关于经济转型,目前理论界的论著不少,其代表性著作有美国经济学家麦金农的《经济自由化的顺序》和科尔奈的《通向自由经济之路》,还有世界银行1996、1997年的发展报告《从计划到市场》、《经济转型中的政府作用》以及法国经济学家玛丽·莱温的《过渡经济学》等^①。从这些著作中可以看出,经济转型通常是指经济管理体制、经济运行机制、所有制结构、政府与经济组织的关系,以及收入分配和利益关系的根本转变,是计划经济向市场经济的转型。

1.2.2 就业与失业

就业是宏观经济学研究的一个重要范畴,有其特定内涵,研究就业制度,有必要以就业作为逻辑起点。同时,就业与失业犹如一枚硬币的两面,研究就业制度就不可避免地涉及到失业。

所谓就业,按照国际劳工组织(ILO)的定义,是指在一定年龄阶段内的人们所从事的为获取报酬或者赚取利润所进行的活动。就业人口一般分为两种情况:受雇于企业或者政府部门的雇佣者和自我雇佣者,凡在规定年龄内属于下列情况者,均属于就业者:(1)在规定期限内,正在从事有报酬或者有收入的职业的人;(2)有固定职业,但是,因疾病、事故、休假、劳动争议、旷工或者因气候不良、机器设备故障等原因暂时停工的人;(3)雇主或者独立经营人员,以及协助他们工作的家属成员,其劳动时间超过正规工作时间的1/3以上者。根据1982年第13届国际劳动统计大会《关于经济活动人口、就业、失业及不充分就业统计的决议》,就业人员被界定为在参照期内从事任何一种工作以获取薪酬或者利润(或者实物报酬)的人员,或者在此期间生病、休假或者产生争议等理由而暂时脱离工作岗位的人员,并把凡在家庭企业或者农场从事无薪酬工作至少每天1小时以上的人员包括在就业统计中。由此可见,就业不仅指从事受雇于企业或者政府的全日制工作,还包括自谋职业和从事非全日制、临时性等以灵活方式就业的工作。

^① 参见王子健:《经济转型的理论与现实——爱尔曼教授访谈录》,《东欧中亚研究》1997年第5期,第89~93页。

就业最为理想的状态是实现充分就业,但是,充分就业只是一个相对的概念,只是社会总供给与总需求均衡的最佳状态,而在实际的市场经济运行中,由于社会有效需求不足,总供给与总需求往往只能在低于充分就业的水平上,即在经济萎缩的状态下实现均衡。国际劳工组织认为,充分就业是指愿意并有能力工作的劳动年龄段男子和妇女能够得到有报酬的、自由选择的、生产性就业的就业水平。目前,国际上较为通用的标准是,失业率保持在4%~5%,即视为充分就业状态。

失业是就业的对称。所谓失业,按照国际劳工组织的定义,是指在一定年龄以上、在参考时期内没有工作、现时可以工作而且正在寻找工作的人。“一定年龄”通常是指16周岁;“参考时期”在国际劳工组织的定义中没有明确规定,美国劳工部的失业定义中规定为1周;“没有工作”指没有受雇从事付薪的工作或者自我就业;“现时可以工作”指在参考期内有能力从事付薪的工作或者自我就业;“寻找工作”指在最近一定时期内(一般为1个月)内为寻找付薪的工作或者自我就业已经采取的专门步骤,如在某个公共或者私营就业服务机构办理了失业登记,寻找土地、建筑物等准备自己办企业等。目前,世界上绝大多数国家规定失业的定义是:在进行调查的4个星期内寻找过工作或者期待着工作,并且能在两个星期内开始工作,但是,现在(本星期)没有工作的人。对于失业者身份的认定,在于“有劳动能力”、“有就业要求”和“目前没有工作”3个条件的同时具备。根据失业形成的原因不同,经济学家把失业分为以下几种类型:一是摩擦性失业,即在劳动力供给与劳动力需求正好相等的情况下,因人力资源市场运转存在“摩擦”或者“不完善”而造成的失业;二是结构性失业,即因经济结构变动,造成劳动力供求结构上的失衡所引致的失业;三是周期性失业,即因经济周期或者经济波动引起劳动力需求不足、人力资源市场供求失衡所造成的失业;四是季节性失业,即因生产的季节性变化,导致就业岗位的定期减少而造成劳动者失业的状况;五是制度性失业,即因某种特殊的经济制度安排或者制度变更所导致的失业,有些学者亦称之为“体制性失业”。此外,程连升根据失业的表现形式,将失业分为显性失业和隐性失业。^① 显性失业是

^① 参见程连升:《中国反失业政策研究(1950~2000)》,社会科学文献出版社2002年版,第2~11页。

指劳动力人口有劳动能力和就业愿望却得不到满足的情形,一般表现为劳动者没有工作;隐性失业是指一般都有自己的工作单位或者劳动岗位,但是,劳动意愿没有得到最大的满足,从而经常处于失业或者半失业的闲置状态。

长期以来,中国关于“就业”和“失业”概念的理论界定缺乏相应的规范性。目前,中国的就业统计对就业、失业之间的界定,与国外既有联系又有区别。根据国家统计局的规定,中国的人力资源的范围是指劳动年龄内(16周岁以上)、有劳动能力、实际参加社会劳动和未参加社会劳动的人员。人力资源不包括在押人员、在劳动年龄内丧失劳动能力的人员,以及16周岁以下实际参加社会劳动的人员。这些人员具体包括:(1)职工(含三资企业中的从业人员);(2)再就业的离退休人员;(3)私营业主;(4)个体户主;(5)私营企业或者个体从业人员;(6)乡镇企业从业人员;(7)农业从业人员;(8)其他从业人员(包括现役军人、民办教师、宗教职业者等)。另外,根据劳动保障部办公厅《关于再就业政策考核指标几个具体问题的函(劳社厅函[2000]227号)》规定:“就业人员:指在法定劳动年龄内(男16~60岁,女16~55岁),从事一定社会经济活动,并取得合法劳动报酬或者经营收入的人员。其中,劳动报酬达到和超过当地最低工资标准的,为充分就业;劳动时间少于法定工作时间,且劳动报酬低于当地最低工资标准、高于城市最低生活保障标准,本人愿意从事更多工作的,为不充分就业。失业人员: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,但是,劳动报酬低于当地城市居民最低生活保障标准,视同失业。根据其中对就业人员的定义,可以得出就业的定义:公民在法定劳动年龄内(男16~60岁,女16~55岁),从事一定的社会经济活动,并取得合法劳动报酬或者经营收入的活动。”这一定义虽然与国际劳工统计大会决议中的定义有较大的差异,但是,本书在使用有关数据时,还是按照国家统计局和劳动保障部的标准引用。

1.2.3 制度与就业制度

研究中国经济转型期就业制度,必须对制度与就业制度的涵义加以界定。

何谓制度?目前表述各异。中国社会科学院语言研究所词典编辑室所编《现代汉语词典》将其解释为,“要求大家共同遵守的办事规程或行动准则”^①。柯武刚、史漫飞认为,制度是由人制定的规则。^②舒尔茨认为,制度是一种行为规则,这些规则涉及社会、政治和经济行为,涉及法律秩序、制度安排以及风俗习惯和意识形态等。^③张宇燕认为,制度一词在中文里的基本内涵是:以法令为主要表现形式的规则和以财产让渡为主要内容的规定。^④在经济学著作中,人们通常把制度分为正式制度与非正式制度,把市场内在规则与共同体规范都归于非正式制度,把合约与国家立法都归于正式制度。本书所称制度,是指法律规则构成的制度主体,包括法律、行政法规、地方性法规、政府规章以及有关决定、命令等。

何谓就业制度?就业制度是国家权力机关和有关机关为满足就业的需要而建立的、并为社会所公认的行为规范,它包括国家法律以及权力机关制定的行政法规、地方性法规、政府规章和有关决定、命令等。从宏观角度看,就业制度分为计划型就业制度和市场型就业制度两大类型。计划型就业制度是计划经济体制的重要组成部分,国家对人力资源采取计划管理,统包统配;市场型就业制度是市场经济体制的重要组成部分,实行的是以人力资源市场为基础的自由择业、竞争上岗和合同化的用工制度。从微观角度看,就业制度是由一个个具体制度所构成的行为规范体系。本书所研究的就业制度,就限于上述宏观和微观两个层面。

就业制度转型与经济转型是相辅相成的。按照中国经济转型的轨迹,中国的就业制度必然伴随着经济转型而转型,以满足国家经济转型发展战略的需要。同时,中国就业制度转型也必然会带来人力资源市场的重组,就业制度作为人力资源市场的干预手段,就必须对此做出相应的调整和转型。如果因就业制度转型而带来的人力资源市场重组问题仅仅依赖市场机制自

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典(第5版)》,商务印书馆2005年版,第1756页。

② 参见[德]柯武刚、史漫飞:《制度经济学——社会秩序与公共政策》,商务印书馆2000年版,第32页。

③ Schults, T. W. Institutions and the Rising Economic Value of Man. Journal of American Agricultural Economics. Dec. 1968.

④ 参见张宇燕:《经济发展与制度选择——对制度的经济分析》,中国人民大学出版社1992年版,第108页。

身来解决的话,那么,即使不考虑“市场失灵”因素,至少也会带来更高的转型成本。这样,就业制度的投入就是必不可少的了。

1.3 研究思路与方法

经济学是一种思维方式,也是一种分析工具。就业制度研究应当借助经济学的思维方式和分析方法,这样才能使研究过程和研究成果更具有理论和现实意义。

1.3.1 研究思路

本书的基本研究思路有三:

第一,立足中国社会主义初级阶段基本国情和当前中国发展的阶段性特征,以中国经济转型期的就业问题为研究背景,从国外就业制度转型比较、中国就业制度转型轨迹和影响因素,以及中国就业制度转型的立法成果与评估、中国经济转型期就业保障制度的关系等层面,对中国经济转型期的就业制度作多视角的研究,最后就中国经济转型期就业制度的创新提出对策建议,力图将中国经济转型期就业制度的研究系统化、逻辑化。

第二,在对前人研究成果进行归纳梳理的基础上,运用经济学的基本理论和方法,并将新制度经济学、发展经济学的有关内容引入分析研究中,既注重对中国经济转型期就业制度的宏观分析,又注重微观分析。

第三,正确处理好借鉴国外经验与理论创新的关系。就业问题既有世界各国所具有的普遍性,又具有中国的特殊性,不能简单地套用西方国家的办法,而应当根据中国就业工作的实际,在充分吸收国外经验教训的基础上,进行必要的理论创新。

1.3.2 研究方法

本书主要运用了历史考察的方法、比较分析的方法、规范分析与实证分析相结合的方法、动态分析与静态分析相结合的方法、成本收益分析的方法,对中国经济转型期的就业制度作了研究。

(1) 历史考察的方法

研究任何社会现象,都不能割裂历史的纵向联系。对此,列宁曾明确指出:“为了解决社会科学问题,为了真正获得正确处理这个问题的本领而不被一大堆细节或各种争执意见所迷惑,为了用科学眼光来观察这个问题,最可靠、最必需、最重要的就是不要忘记基本的历史联系,考察每个问题都要看某种现象在历史上怎样产生,在发展中经过了哪些主要阶段,并根据它的这种发展去考察这一事物现在是怎样的。”^①本书在研究中国转型期就业制度时,力求运用这一方法对中国就业制度的变迁作一历史考察,从中汲取经验教训。

(2) 比较分析的方法

就业制度研究是世界各国普遍关注的一个问题,虽然各国国情不同,就业制度设计也存在很大差异,但是,特殊性总是与普遍性连在一起的。康德在其《宇宙发展史概论》一书中说过:“每当理智缺乏可靠的论证的思路时,类比这种方法往往能指引我们前进。”^②因此,通过比较分析,总结经验教训,启发思路,对研究工作是不无裨益的。本书试图运用比较分析的方法对就业制度作国际比较,为进一步完善中国经济转型期的就业制度提供有益的借鉴。

(3) 规范分析与实证分析相结合的方法

一般来说,规范分析的方法重在对研究对象的理性判断,实证分析的方法侧重于对研究对象的客观描述。本书力求通过对中国就业制度转型的客观描述,并辅之以相应的分析,从而对中国就业制度转型作出理性判断,以使中国经济转型期就业制度的设计更具有科学性和实效性。

(4) 动态分析与静态分析相结合的方法

中国就业制度转型,本身就意味着是一个动态发展的过程,而这个动态发展的过程,又往往是由若干个时间节点的静态所构成的。通过动态分析,有助于科学地把握中国就业制度转型的发展趋势;通过静态分析,有助于深化动态分析结果,更好地认识和把握中国就业制度转型中的相互关系。因此,本书无论是在规范分析还是实证分析中,既注重动态分析,又注重静态

^① 《列宁选集》第4卷,人民出版社1972年版,第43页。

^② [德]康德:《宇宙发展史概论》,上海人民出版社1972年版,第147页。