



中国的 就业制度与政策

ZHONGGUO DE JIUYE ZHIDU YU ZHENGCE

任吉 左春玲 著



中国劳动社会保障出版社

中国的就业制度与政策

任 吉 左春玲 著

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国的就业制度与政策/任吉, 左春玲著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2011

学术论文集

ISBN 978-7-5045-9388-7

I. ①中… II. ①任…②左… III. ①就业制度-研究-中国②就业政策-研究-中国 IV. ①F249.214

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 232642 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 16 印张 211 千字

2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

定价: 35.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

**本书受北京物资学院科技专项
“流通企业人力资源管理创新研究”项目的资助**

目 录

绪论	1
第一章 就业政策的理论基础	4
第一节 就业与失业理论综述	5
第二节 就业与失业理论前沿	32
第二章 中国就业政策的发展沿革	37
第一节 计划经济时期的就业制度及失业治理政策	37
第二节 经济转轨时期的就业制度及失业治理政策	44
第三节 社会主义市场经济建设时期的就业制度及失业治理政策	58
第三章 中国劳动力市场的现状及发展变化	69
第一节 经济发展过程中劳动力市场变化的一般经验	69
第二节 东亚地区经济转型期间劳动力市场变化及政策启示	81
第三节 中国劳动力市场形成及特征	99
第四节 中国劳动力市场的现状	106
第五节 中国劳动力市场的特殊背景	115
第四章 中国的就业现状及问题	127
第一节 农村劳动力就业状况及存在问题	128
第二节 城镇劳动力就业状况及存在问题	138



第三节 特殊人群就业状况及存在问题·····	149
第五章 维护劳动就业权方面的政策 ·····	165
第一节 创造就业机会的政策·····	166
第二节 失业保障政策·····	191
第六章 提高就业率的政策 ·····	197
第一节 提高就业率政策·····	197
第二节 促进再就业政策·····	199
第三节 职业教育与培训政策·····	203
第七章 减少劳动力市场障碍的政策 ·····	217
第一节 就业服务中介管理政策·····	217
第二节 就业中介服务管理现状及存在问题·····	221
第三节 就业中介服务管理的政策调整·····	225
第四节 疏通劳动力市场的主要政策·····	228
结束语 中国就业政策的发展趋势 ·····	235
参考文献 ·····	241
图表目录索引 ·····	247
后记 ·····	249



绪 论

中国的就业制度与政策历经了“文革”和改革开放等重大变革，在劳动力市场变革及劳动相关政策的影响下逐渐走向了成熟和稳定。回想新中国成立以来，中国就业发生过这样几次重大变化：20 世纪 60 年代发生的知识青年“上山下乡”运动带来的城市劳动力的急剧下降；“文革”结束后，大批知识青年返城后城镇新增劳动力大量增加造成的就业冲击；20 世纪 90 年代后期开始的国有企业改革带来的大量劳动力下岗和失业引起的就业冲击。从就业结构而言，新中国成立以来，劳动力比重逐渐从第一产业转移到以重工业为主的第二产业，在 20 世纪 80 年代后期开始逐渐向以服务业为主的第三产业转移。与此同时，农村劳动力市场也发生了大量农村剩余劳动力人口向城镇劳动力市场迁移的现象，从而使得城镇劳动力市场面临更大的就业压力。

面对这几次重大的就业冲击，作为宏观劳动力市场调控的主要力量，中国政府在重大变化时期发挥了重要的管理职能。在不同的经济发展时期，政府根据劳动力市场的变化趋势，改革了就业制度，制定和调整了就业政策。

例如，在新中国成立之初制定的上山下乡政策，从劳动力市场的角度而言，其理由之一是由于当时城镇工业部门难以提供足够的就业机会，政府采取减少城



镇新增劳动适龄人口的政策，以此达到缓解城镇劳动力市场压力的目的。当发生了知青返城的大量劳动力迁移后，为了解决就业问题，政府又制定了将待业人数指标化，并分配给企事业单位进行解决，以及通过子女顶替和增加就业岗位等方法安置就业的政策。在伴随国有企业改革发生的大量下岗工人的问题上，中国政府又采取了促进再就业、限制农村劳动力流动、完善失业保障等政策，并开发劳动力市场的功能以吸纳大量的下岗职工。

在这些不同时期中，中国政府在就业方面制定的调整政策在一定时间内切实起到了增加就业途径、保障失业人群的作用，这对于缓和劳动力市场矛盾和就业压力具有重要的意义。目前，随着中国经济的发展和二元经济转换时期的进入，中国的劳动力将从旧有的计划劳动力配置机制转向市场型的劳动力配置机制。因此无论中国的就业形式还是就业结构都将继续发生更大的变化。随着二元经济转换的深入，中国政府还将在管理职能和管理角色方面发挥更加重要的作用。

因此本书选择就业政策为研究对象，对政府在就业方面起到的职能作用进行分析。作为特色之一，本书不是简单地罗列政府的就业政策，而是以不同时期劳动力市场的就业状况为背景，论述中国政府制定的就业制度和政策，分析其所发挥宏观调控功能。

本书将使用归纳—演绎的方法，通过劳动经济学中就业和失业的理论以及二元经济转换中有关劳动力市场变化的理论分析中国的就业现状，并对照理论论述其发展方向；在论证部分将使用实证分析方法对中国就业现状的长期变化进行分析和总结。本书中的内容实现了理论联系实际，较以往的政策研究有所创新。

本书以新中国成立以来中国政府在就业制度和就业政策方面的变化为研究对象，在二元经济结构转换的背景下，从宏观国家劳动力市场配置的角度对其进行观察和分析。本书共7章22节，通过详尽的篇幅对新中国成立以来中国的就业制度和就业政策进行理论和实践性的概括。本书首先以理论研究为基础，在对就业与失业的理论和应用进行归纳的基础上，将新中国成立以来中国的就业政策的



发展和沿革分为计划经济时期和经济转轨时期以及社会主义市场经济时期进行了系统的论述。其次对中国特有的劳动力市场体制和配置进行了评述，并在该背景下对中国的就业现状和存在问题进行了归纳和分析。针对目前劳动力市场中出现的问题，中国政府出台了以维护劳动就业权和促进平等就业为目的的推进性政策。同时面对劳动力市场中就业辅助功能不健全的问题，政府制定了教育培训和就业中介等以健全劳动力市场和为就业提供良好环境的辅助性政策。最后本书根据已述的政策的内容和意义对未来就业政策的发展方向进行了展望。

本书第一章主要阐述建立就业制度和制定就业政策的理论基础。

第二章重点研究中国就业制度及政策的发展沿革。

第三章的研究重心是中国劳动力市场的现状及发展变化。

第四章以第三章中所描述的劳动力市场的背景为基础，对中国的就业现状及问题进行了描述和分析。

第五章重点介绍维护劳动就业权的相关政策。

第六章就提升就业率展开研讨。

第七章针对减少劳动力市场阻碍的政策进行了阐述和分析。

本书的结束语部分就中国就业政策进行了展望和预测。



第一章

就业政策的理论基础

就业是经济社会最基本的民生问题之一。在经济发展的不同阶段、不同区域或者不同领域，各种因素之间关系的不平衡会导致就业问题以不同的形式呈现。不同的观察者对就业状况进行体察、分析和总结，可以形成对于就业问题的各种各样的判断。基于这些判断，在着手解决或者应对就业问题时，可能会有形形色色的路径、方法和手段供人们选择。如果上述过程的行为主体是政府，则政府为处理就业问题而制定的法律、制度以及一些规制性质的文件等即构成就业政策。如果政府所秉承的价值观、所掌握的方法论存在明显差异，则即使是面对同样的就业问题，政府所制定和推行的就业政策也会迥异。通常，政府在甄别就业问题和制定就业政策时可以借助行政监管、专家建议和公众传递三个渠道来获得信息。其中，专家建议在影响政府制定就业政策方面一直发挥着独特而重要的作用。很多时候，学者们经过细致观察和理性分析后抽象出的一些具有重要意义的就业与失业理论直接成为影响政府制定就业政策的思想基础和方法源头。因此，本书在第一章将研究的视线会聚在就业与失业理论溯源与评价方面。

第一节 就业与失业理论综述

就业与失业理论的形成来源于学者们对经济社会中就业与失业现象的观察、分析和解释。最早的就业与失业理论可以溯源到 19 世纪末 20 世纪初。经过一百多年的发展,在就业与失业理论研究领域形成了视角各异、门派林立的格局。为了叙述方便,本章将就业与失业理论大致分成两类:一类是基础理论,这类理论主要是对就业与失业领域的关键性概念及其内涵和外延进行研究进而发展形成的理论;另一类是应用性理论,主要包括那些基于基础理论,围绕实际目的或者应用目标展开研究进而获得的理论。就业与失业领域的应用性研究又表现为两种情形:一是为了确定基础研究成果可能的用途,或是为了达到预定目标而对新方法(原理性)或新途径进行探究进而形成的理论;二是在围绕特定目标进行研究的过程中获得了新的知识,进而能为解决实际问题提供依据的理论。^①

一、就业与失业基础理论研究综述

就业与失业基础理论主要是对该领域中不断出现,又不断积累的关键性概念进行系统研究而获得的理论。这方面的理论可进一步划分为两个理论类群:其一是对就业与失业中的内涵性主题进行系统刻画的理论;其二是对就业与失业的外延性主题进行细致剖析而生成的理论,如就业歧视理论、非正规就业理论等。

(一) 关于就业与失业的内涵性主题的理论研究

就业与失业的内涵性主题主要关注四方面内容:第一,什么是就业,什么是

^① 由于就业与失业理论数量庞大,研究对象以及理论流派纷杂,因此,本章仅挑选国外研究中最具代表意义的理论进行综述。对于中国学者在这方面的研究成果,本书将在后面的章节进行简要介绍。



失业？第二，就业与失业的实质是什么？第三，就业与失业都有哪些类型及其各自的性质、特征是什么？第四，就业、失业与其影响因素之间的关系是怎样的？显然，这些问题是观察和研究就业与失业现象时首先要予以回答的基础性问题。

追溯历史可以发现，就业与失业理论的产生和发展与工业革命后经济社会运行规律的发展变化相伴相随。经典的就业与失业基础理论大多是为了解释当时社会中出现的重大失业问题，为缓解剧烈的就业波动而创立的。因此，经典的就业与失业基础理论之间存在内在的历史逻辑。以下将按照时间顺序来对这类理论研究进行综述：

1. 19 世纪末至 20 世纪初的充分就业理论

这一时期，重要的就业理论的创立者有三位。马歇尔（Alfred Marshall）基于其均衡价格理论提出了工资理论，认为工资是由劳动的边际生产力决定的需求价格和劳动的生产成本决定的供给价格的均衡点决定的，而供需均衡点处的就业量为充分就业量。瓦尔拉斯（Marie Esprit Leon Walras）的一般均衡理论认为，在完全竞争和稀缺性假设下，社会经济可以通过结构调整，实现稀缺资源的有效充分利用。他设计了瓦尔拉斯模型，计算出 $2n+2m-1$ 个独立方程式存在均衡解，这意味着包括劳动力资源在内的所有稀缺和具有可用性的资源都可以通过市场实现完全配置，由此可以得出以下推断，即完全竞争的市场结构下任何形式的失业都不存在，也就是说完全竞争市场表现出零失业。庇古（Arthur Cecil Pigou）在《失业论》中指出：“只要有完全自由竞争……就会有一股强烈的倾向将工资率与需求相连，使每个人都能顺利就业。”^① 在这个总体判断下，庇古也观察到现实中有一些劳动者不愿意在低下的工资水平或者恶劣的劳动条件下供给劳动力，为此他提出了自愿失业的概念。自愿失业的实质就是劳动的边际成本大于边际生产力时的劳动力供给情形。

① [英] 庇古. 失业论. 转引自：厉以宁. 西方就业理论的演变. 北京：华夏出版社，1988：252.

这一时期的就业与失业理论认为，只要自由竞争在劳动市场上充分发挥作用，总是可以通过工资的涨落和劳动力供需之间的自发调节而实现充分就业。秉承这一观点的理论只承认两种失业：一是摩擦性失业，即劳动力市场上出现的暂时或偶然的供需失调而造成的失业；二是自愿失业。这些理论认为，除了上述两种失业外，大量的和长期的失业是不可能存在的，市场机制会自发调节使社会实现充分就业，因而政府无须制定政策以调整就业格局。

2. 20 世纪 30 年代的凯恩斯主义就业理论

凯恩斯（John Maynard Keynes）对 1929—1933 年经济危机带来的规模空前的失业以及以“罗斯福新政”为代表的国家干预经济活动成功化解大规模失业这两个经济事件进行了深入观察和思考。最终于 1936 年出版了《就业利息和货币通论》，形成了包括就业理论在内的一系列创新理论。他认为除了摩擦性失业和自愿失业外，还存在着第三种失业——非自愿失业，即劳动者在愿意接受现行工资水平的条件下仍然找不到工作的情形。凯恩斯的就业理论通过提出非自愿失业的概念，否认了市场能自发调节生产和实现充分就业，他认为经济在繁荣与萧条之间的周期性波动会使非自愿失业也不可避免地带有周期性。在经济萧条时期，有效需求不足，经济社会存在非自愿失业，但不存在通货膨胀；在经济繁荣时期，有效需求过旺，经济社会存在通货膨胀，但不存在非自愿失业。他指出消灭了非自愿失业，也就实现了充分就业。这种随经济周期性波动的，由于有效需求不足而导致的非自愿失业被后来的学者补充、发展为周期性失业。

3. 20 世纪 60 至 70 年代的新自由主义就业理论与后凯恩斯主义就业理论

在凯恩斯主义风行二十多年后，欧美等市场经济国家普遍出现了高通货膨胀和高失业率并存的滞胀现象。凯恩斯主义经济学难以对此进行解释。在试图合理解释滞胀现象的论战中，逐渐发展形成了两大理论流派，分别是新自由主义经济学流派和后凯恩斯主义经济学流派。

新自由主义经济学家弗里德曼（Milton Friedman）研究发现，在任何时候



都存在与实际工资率结构相适应的某种均衡失业水平。他在对菲利普斯曲线进行修正时引入了自然失业率^①的概念。自然失业率实际上就是在实际通胀率等于预期通胀率的情况下，劳动市场和商品市场在自发供求力量作用下，处于均衡状态下的失业率。弗里德曼论证得出的附加预期的菲利普斯曲线表明，由于人们面对实际通胀率总是要调整通胀预期，因此，失业率总是有回到自然失业率的倾向。自然失业率实际上表示了纯粹的市场机制下长期存在的一种失业情况。

后凯恩斯主义经济学面对滞胀问题，分化成新古典综合派和新剑桥学派两个学派。新古典综合派代表人物萨缪尔森（Paul A. Samuelson）的福利开支推动论指出，滞胀是由财政支出结构的变化造成的。政府的各项福利支出在一定程度上弥补了失业者的家庭收入，使得失业者不急于寻找工作。托宾（Tobin）和杜森贝里（Duesenberry）的劳动力市场结构特征论认为资本主义市场中的工会控制着工资水平，由于强大的工会使工资具有刚性，所以即使社会上存在失业，工资也不会下降；而一旦出现明显的职位空缺，则工资水平必然上升。这样，失业与职位空缺就转化为失业与工资上升和通货膨胀并存。新剑桥学派认为，社会经济分为三个部门，即初级产品部门、制造品部门和服务部门。当市场供需决定了初级产品价格上涨时，大公司垄断的制造品价格也将上涨，进而导致价格波动和生产停滞。而面对物价上涨，工人会通过工会要求增加工资，工资上涨会减少对劳动力的需求，增加失业。

这一阶段，就业理论可谓进入了“诸侯纷争”的时期。后凯恩斯主义经济学家将研究的主要精力集中在对凯恩斯学说的解释、补充和修正方面。而新自由主义经济学家主张发挥市场自发调节机制，将自然失业率、通胀预期等新概念引入

^① 弗里德曼如此定义自然失业率：“自然失业率”可以利用瓦尔拉斯一般均衡体系计算得出，假定该体系中蕴涵劳动力市场及产品市场的实际的、结构性的特征，包括市场的不完全性、需求与供给方面的随机可变性，收集有关工作空位和劳动力可获得性的信息的费用，转换工作的费用等。参见：张世贤，西方经济思想史。北京：经济管理出版社，2009：315。

市场均衡机制之中，发展出崭新的就业与失业理论。

4. 20 世纪 80 年代的新凯恩斯主义就业理论

面对来自新自由主义经济学在就业理论研究方面发起的挑战，以费尔普斯 (Edmund Phelps)、阿克洛夫 (George A. Akerlof) 等为代表的一批学者在坚守工资刚性等凯恩斯主义的核心教义的同时，致力于为这些核心教义寻找可信的微观基础，进而发展形成了新凯恩斯主义经济学。新凯恩斯主义的劳动力市场理论主要论证了真实工资刚性是如何导致非自愿失业以及真实工资和失业的周期性等问题。新凯恩斯主义者发展了效率工资模型^①、隐含合同模型^②和内部人—外部人模型^③等重要的理论工具，分别从不同的侧面对造成非自愿失业的主要原因进行了剖析。研究认为非自愿失业的最本质原因在于存在真实的工资刚性，因此建议增加工资弹性，以提高就业率。

5. 20 世纪 90 年代以后至今的新自由主义反古典经济学派就业理论

进入 20 世纪 90 年代，结构性失业成为西方各国面对的主要失业类型。同

① 效率工资模型分析企业自愿付出比劳动力市场均衡的工资水平高得多的工资，而使得劳动力市场不能出清，于是产生失业。效率工资理论也是从实际工资刚性的角度说明劳动力非自愿失业的产生原因，诺贝尔奖获得者乔治·阿克洛夫认为，劳动力市场上雇主和求职者信息的不对称性，使得企业只能通过许诺高工资来挑选高素质的员工，以提高整体工作效率。虽然工资待遇和平均效率在同方向提高，但是平均效率的提高会越来越慢，因此存在一条向右上方倾斜的凹向右下方的效率曲线，这就是企业要支付的效率工资。效率工资使企业在面临需求下降的冲击时采用减少就业的对策，这就导致劳动力市场不能出清，产生非自愿失业。

② 隐含合同模型认为，现实经济充满不确定性，劳动者因为避免经济波动带来的收入不稳定，往往会愿意接受一个稳定的工资水平。企业虽然会在经济衰退时期不得不承担高工资成本的风险，但从长期看，这种安排会使企业获得更多的利润，因此也愿意与劳动者签订一个固定工资的协议。固定工资的存在使得工资水平无法根据市场需求做相应调节。一旦固定工资水平高于市场均衡时的工资水平，失业现象也就在所难免。

③ 内部人—外部人模型主要对非自愿失业现象进行分析，由于企业解雇已就业的劳动力（内部人）和雇佣新劳动力（外部人）都要付出成本，并且内部人在岗位上已经积累了相当的技能 and 知识并受到企业工会的保护，再加上雇佣外部人的成本，解雇内部人的成本远远大于雇佣外部人所耗的成本。这使得内部人具备就业优势，在某种程度上对工资有重要的讨价还价的能力。内部人的工资水平往往高于劳动力市场上的均衡工资水平，市场机制难以发挥作用。于是，一种非自愿的失业出现，劳动力市场上存在许多外部人愿意接受比现行实际工资低的工资却仍然找不到工作的现象。



时,伴随经济全球化的浪潮,失业越来越多地表现出非周期性的特点。对此,“反古典”经济学派经济学家对失业问题提出了新的看法。他们主张放弃放任的经济政策,采用日本的经济模式,即行政主导型的市场经济模式。在就业问题上,强调在保证企业自由用人和求职者自主择业的前提下,国家对市场活动进行宏观调控和政策指导,同时建立就业稳定、劳动力流动率较低、劳资合作和工资差距较小的劳动力市场模式。^①

6. 就业、失业与其影响因素之间关系的理论

(1) 经济增长与就业的关系

关于经济增长与就业的关系,奥肯定律给出了一个经验规则。奥肯定律指出,失业率与实际增长率之间呈反向变动关系,经济增长率提高,则失业率将下降;经济增长率降低,则失业率将提高。到了20世纪70年代,研究者通常采用两种范式来研究经济增长与就业的关系:一种是弗里德曼—菲利普斯模式,这种模式认为,在长期中,失业趋向于自然率,而自然率取决于劳动力市场的制度特点,因此,增长与失业无关;另一种是以哈罗德—多马模型和索洛经济增长模型为代表的新古典增长理论。哈罗德—多马模型表明,如果在长期中由于某种原因(如资本的报酬率达不到相应水平)导致储蓄不足,则存在失业。在此情形下,经济也将完全处于停滞状态。索洛经济增长模型认为经济增长向稳定状态收敛的速度取决于外生因素(如外生人口增长率、资本折旧率和生产函数参数等),因此,长期来看不存在失业问题。可见,早期的理论认为,经济增长与失业无关。到了20世纪80年代中期,内生增长理论成为解释经济长期增长的主流理论。内生增长理论认为经济增长来自于三方面因素:一是获取新知识(包括技术革新、技术进步、人力资本积累等);二是刺激新知识运用于生产(这需要一定的市场条件、产权保护、政治稳定以及宏观经济稳定等环境支持);三是提供运用新知

^① 陈浩天,楚明银.西方就业理论演进的历史轨迹及启示.现代经济探讨,2008(2).

识的资源（包括人力资源、资本等）。^① 其中，内生的技术进步是经济增长的决定因素。基于上述因素，内生增长理论通过以下几种模型对增长与失业的关系进行解释和判断：①经济因素具有有限生命的模型。例如，考虑了“企业因技术落后而被淘汰”“人力资本过时”“资本过时”等因素的模型等。在这些模型中，经济增长与失业并存。②工资竞争模型。由于经济中存在创新部门，创新部门的工资竞争将使实际工资高于完全就业的均衡工资，因此，创新一方面带来了经济的增长，另一方面也带来了失业。③非完全市场模型。一方面，由于创新劳动力的特殊性，使其市场不完全，因此产生了失业；另一方面，由于创新的外在性，使创新者并不能将创新的收益内在化，因此，使创新部门不能市场出清，创新部门的劳动雇佣减少，产生失业。④异质性模型。考虑到经济中的个体与企业、部门之间均具有异质性，因此，一旦产生企业之间的优胜劣汰，将造成匹配困难，产生失业。总之，由于各种内生增长模型中均存在内在的不稳定性，即使在某一时期经济处于增长过程中，失业也可能由于经济进入某一不稳定的增长路径而在相当长的时期内存在。^②

（2）技术进步与就业的关系^③

关于技术进步与就业之间关系的研究多从生产函数切入，首先研究技术进步如何改变生产曲线，然后从生产函数中可以推导出对劳动力的需求函数，从而分析出技术进步到底会如何影响劳动力需求。从作用机理来看，技术进步主要通过两种机制对就业产生影响：一是就业破坏机制，二是就业补偿机制。

就业破坏机制主要体现在四个方面：①技术进步对就业的磨损效应。该效应是指技术进步将直接减少原有工作岗位所创造的价值，企业基于利润最大化考虑，将提前终止该工作岗位，从而减少就业机会。②产业关联效应。该效应是指

① 张世贤. 西方经济思想史. 北京：经济管理出版社，2009：380.

② 蒲艳萍. 转型期的中国经济增长、就业与公共政策. 重庆大学博士学位论文，2006：27，30-31.

③ 战梦霞. 技术创新的就业效应. 中共中央党校博士学位论文，2007：20-84.