

# 中国就业问题和劳动制度改革

袁 方

中国是世界上人口和劳动力资源最多的国家。1990年中国大陆人口总计为114333万人,约占世界总人口的21%;中国劳动力资源总数为69732万人,占总人口的61%。这意味着中国将长期面临开发利用劳动力资源和解决充分就业问题的巨大压力。为逐步解决就业问题并充分利用劳动力资源,中国目前正在进一步深化劳动制度改革。本文着重探讨了中国就业与劳动制度改革问题及其发展趋势。

作者:袁方,男,1919年生,北京大学社会学系教授。

—

新中国成立以来,在劳动就业方面取得了举世瞩目的成就。

1. 基本上解决了旧中国遗留下来的失业和贫困问题。

1949年新中国成立时,面对旧中国遗留下来的400万城镇失业人员以及在农村中因破产而陷于极端贫困的广大农民,政府积极采取措施解决就业问题。在城镇,对失业人员实行由国家负责安置就业的政策。随着国民经济发展状况的逐步好转,到1956年就已基本上解决了城镇原有失业人员和新增劳动力的就业问题。在农村,通过推行土地改革,实现了耕者有其田,使农民生活显著改善。

2. 城镇失业人数和失业率已经控制在较低水平。

在1952年,中国城镇失业人数达到376.6万人,失业率为13.2%。到1957年,这两项指标分别降到200.4万人和5.9%。1978年,中国城镇失业人数为530.0万人,到1990年降至383.2万人,<sup>①</sup>失业率也由5.3%降到2.5%。在此期间,有个别年份的指标偏高,如1979年失业人数达到636.0万人,失业率为5.4%;其余大多数年份的指标处于较低水平,如1984年失业人数和失业率分别为235.7万人和1.9%,1986年失业人数和失业率分别为264.4万人<sup>②</sup>和2.0%。这段时期失业人数和失业率的总趋势是下降的。

虽然中国在劳动就业方面取得了上述显著成就,但由于中国人口众多,国民经济与社会发展水平较低,因而劳动力供大于求的矛盾长期存在,并成为严重困扰中国国民经济与社会发展的一个突出问题。

① 《中国统计年鉴》(1991),中国统计出版社,第116页。

② 《中国劳动统计年鉴》(1991),中国劳动出版社,第24页。

## 二

早在1958年,中国就已宣布消灭了失业现象。但从60年代初到70年代末,中国一再出现严重的失业问题。直到目前,失业现象依然存在,有时还十分突出。建国以来,中国曾经出现几次失业高峰。

第一次是在50年代初出现的。当时,从旧中国遗留下来的城镇失业人员达到400多万人,约占在业人数的一半;乡村破产农民有数千万人。但到1956年,中国基本上解决了这一时期的失业问题。

第二次失业高峰是在60年代初期出现的。在50年代后期“大跃进”运动中,城镇职工人数急剧膨胀,仅在1957年至1958年全国城镇职工就猛增2093万人。<sup>①</sup>新增职工远远超过了城镇负荷限度,严重影响城镇生产和生活的正常运转,迫使政府又不得不大量加以精减,从1960到1962年,城镇职工从5969万人下降到4321万人,共减少1648万人。<sup>②</sup>随着国民经济的恢复和发展,到60年代中期,这一阶段的失业问题的沉重压力才逐渐得以减轻。

第三次失业高峰是在70年代末出现的。在1966至1976年“文化大革命”期间,全国约有1500万城镇青年到农村务农。在十年动乱结束后,这些人返回城镇要求就业,成为城镇失业人员的主体。1979年城镇失业人数达到567.6万人,失业率为5.4%。<sup>③</sup>空前规模的失业大军一时成为“爆炸性”的社会问题。为解决严重的失业问题,政府开始改革劳动就业制度,推行“三结合”的就业方针,广开就业门路。到1985年,城镇失业率下降到1.8%,城镇就业人数比1979年净增2809万人。<sup>④</sup>

第三次失业高峰的出现使中国劳动经济理论工作者和实际工作者不得不重新思考失业与社会主义的关系问题。过去,中国理论界一直认为:失业是资本主义的产物,资本主义不可能消灭失业;社会主义以实现充分就业为目标,并为所有劳动者提供就业保障,能够消灭失业现象。然而,从60年代以来,中国却几度出现了失业问题。这种失业现象是偶然的还是必然的?原因何在?概括地讲,这时期内中国失业现象的出现,主要在于劳动力供大于求。中国人口基数太大,人口增长速度过快,同时国民经济发展水平比较低,结果对就业的需求量赶不上劳动力的增长幅度。目前中国还处于社会主义初级阶段,存在失业现象是不足为奇的。

## 三

解决就业问题或消灭失业现象就是要使劳动力供求关系达到平衡。目前,中国仍然面临着沉重的就业压力。从1986年以来,中国城镇失业现象又进入第四次高峰。这是中国在60年代末至70年代初形成的第三次人口生育高峰所造成的后果。从1986年至1990年,平均每年约有1087.9万城镇劳动力要求就业。<sup>⑤</sup>但与此同时,国民经济发展对新增劳动力的需求量却呈下降趋势。譬如,1986年全民所有制单位新接纳343万人就业,而1990年却降至238万人。<sup>⑥</sup>

①② 《中国劳动统计年鉴》(1991),中国劳动出版社,第7页。

③④ 《中国劳动统计年鉴》(1991),中国劳动出版社,第24页。

⑤ 《中国统计年鉴》(1991),中国统计出版社,第116页。

⑥ 《中国统计摘要》(1991),中国统计出版社,第15页。

同时,城镇失业人数和失业率则从1986年的238.5万人和1.8%分别上升到1990年的383.2万人和2.5%。<sup>①</sup>1991年城镇需要就业的劳动力为1100万人,实际能安置700多万人就业,待业人员约为400万人左右。<sup>②</sup>据预测,90年代中期城镇劳动力资源供给量将达到5300万人,而需求量约为4800万人。<sup>③</sup>这表明,从80年代中期持续到90年代初的就业高峰,至少将延续至90年代中期。

不仅如此,农村剩余劳动力数量的迅速膨胀也使就业问题日益突出。1990年,中国乡村劳动者共计42010万人,占社会劳动者的74.03%,比1952年(18243万人)增加23769万人,增长1.77倍。<sup>④</sup>据有关部门估计,1990年中国农村剩余劳动力有2.6亿人,到本世纪末将达到3.17亿人。<sup>⑤</sup>在进行农村工业化、城镇化和现代化建设过程中,中国需要解决数以亿计的农村剩余劳动力的转移和就业问题。这是中国现在和未来就业问题的关键所在。

为解决中国严峻的就业问题,必须促使劳动力供求关系趋于平衡。从劳动力供给方面来看,就业压力主要由于人口增长失控而导致劳动力供给量迅速增加。为降低劳动力的增长速度,就必须实行计划生育,控制人口增长,并把计划生育的重点放到农村去。不仅如此,还应当尽快改变城乡二元就业结构,因为它是城乡之间的一道“堤坝”,将大量农村劳动力限制在日益缩小的耕地上,使农村长期存在着巨大的潜在失业现象,这是阻碍中国农村现代化的一个关键性因素。

#### 四

中国传统劳动制度起源于50年代中期,形成于60年代后期。它是国家实行以公有制为基础的高度集中的计划经济管理体制的产物。其主要特点是:(1)劳动者就业由国家统包;(2)劳动力配置靠行政统配,价值规律不起作用;(3)企业无用工自主权,只能执行政府下达的招工计划;(4)工资、福利和社会保障由国家负担,国营企业职工属于国家职工;(5)劳动者没有择业权,“一次分配就业定终身”,企业无权辞退职工,职工能进不能出,并且不能自主流动。

这一传统劳动体制曾经对实现充分就业、促进国民经济发展和社会稳定起过积极作用。但它的弊端随后便日益暴露出来了。不仅企业不能根据生产经营的客观需要招收或辞退职工,企业劳动力富余与结构性短缺同时并存,而且职工也不能自主选择职业和工作单位,并因依赖国家提供就业保障而缺乏提高职业竞争素质的动力。

这种体制自然挫伤了企业和职工双方的积极性。在追求充分就业的政策指导下,企业不得不超越对劳动力的客观需求而承担政府指定的就业安置任务,致使人浮于事。据估计,国营企业中潜在的剩余人员大约有2000万左右。<sup>⑥</sup>这实际上是将社会失业转化为企业内部的“隐性失业”。表面上的高就业率却导致实际上企业劳动生产率和经济效益的低下,这对国民经济与社会发展产生极为不利的影响,也不能从根本上解决就业问题。正因如此,当中国开始

① 《中国统计摘要》(1991),中国统计出版社,第18页。

② 《中国劳动科学》1992年第3期,第3页。

③ 《中国劳动科学》1990年第1期,第8页。

④ 《中国劳动统计年鉴》(1991),中国劳动出版社,第7页。

⑤ 中国科学院国情分析研究小组:《生存与发展》,科学出版社1989年版。

⑥ 《中国劳动科学》1988年第11期,第21页。

逐步推行经济体制改革时，劳动制度改革也就势在必行了。

## 五

中国劳动制度改革是从就业制度改革入手的。1980年8月，中央提出了“在国家统筹规划和指导下，实行劳动部门介绍就业，自愿组织起来就业和自谋职业相结合”的“三结合”就业方针。这便突破了国家统包统配和单渠道就业的传统格局，而建立了广开就业门路、逐步形成多元化就业途径的新格局，从而揭开了劳动制度改革的序幕。同时，国家开始调整就业结构，从过去依靠重工业部门吸收就业，转变为同时依靠第三产业和轻工业吸收就业。这是劳动制度改革迈出的第一步。

从1983年起，劳动制度改革又开始迈出第二步，即在一部分企业中进行劳动合同制的试点工作。固定工制度因之开始受到冲击。在经过3年试点工作之后，国务院于1986年7月发布了关于劳动制度改革的四项暂行规定：《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《国营企业招用工人暂行规定》、《国营企业辞退违纪职工暂行规定》和《国营企业待业保险暂行规定》。这一系列改革的核心是：推行劳动合同制，初步确立企业与劳动者的双向选择关系，将竞争机制引入劳动就业体制之中。

然而，这一改革措施只限于国营企业中新招收的工人，并没有根本动摇原有的固定工制度。到1991年底，全民所有制单位合同制工人只有1449万人，占全民所有制单位职工总数的14%。<sup>①</sup>而且，即使在新招收的职工中，也有半数以上的人员是按固定工制度录用的。这是劳动合同制与固定工制度并存的“双轨制”，并且固定工制度仍占主导地位。对这种情况如果不进一步进行改革，劳动用工制度就不可能发生根本变化。

因此，从1987年开始，在一部分企业中进行了改革固定工制度的试点。这是劳动制度改革迈出的第三步。这次改革是在全国5万多个企业1500万名职工中推行的。改革的主要内容就是实行优化劳动组合，进而实行劳动合同化管理方式，使企业与职工通过签订劳动合同的形式确定劳动关系，以代替长期以来采用行政手段确定劳动关系的做法。劳动合同制明确了企业与职工双方的责、权、利，并促进劳动关系法制化，有利于保障企业和职工双方的合法权益。这在一定程度上赋予了企业用工自主权和职工自主择业权，促进了职工合理流动。这有助于劳动计划管理与市场机制相结合，从而增强企业的活力。

经过10年来的改革实践，中国劳动制度改革已经取得以下显著成效：第一，拓宽了就业渠道，并使企业与职工在双向选择中拥有一定的自主权；第二，通过实行劳动合同制使企业与职工之间的劳动关系法制化，双方的正当权益受到法律保障；第三，通过推行优化劳动组合与合同化管理，在企业用工方面引入竞争与激励机制，促进了企业劳动力的合理配置和承包责任制的贯彻落实，有利于转变企业内部经营机制和调动广大职工的积极性；第四，通过与劳动制度相联系的配套改革，逐步建立了对劳动力的社会管理体系与社会保障制度，为企业自主用工和劳动者自主择业以及劳动力资源宏观调控创造了有利条件。

劳动制度改革虽然已取得初步成效，但仍存在不少急待解决的问题。其中比较突出的问题有：（1）企业中大量剩余人员的出路问题；（2）劳动合同制与固定工制度并存中的摩擦问

<sup>①</sup> 《中国劳动科学》1992年第3期，第4页。

题；(3)就业制度与市场机制的协调问题；(4)职工社会保障问题等等。这些问题都需要通过深化劳动制度改革及其配套改革来逐步加以解决。

## 六

中国经济体制改革的总目标是建立社会主义有计划的商品经济，将计划经济与市场调节有机地结合起来。劳动制度改革的目标模式必须与经济体制改革的发展方向相适应。在用工制度方面应当确立企业的主体地位，而将过去国家劳动计划管理体制由宏观到微观均由国家一包到底的旧格局，转变为后来主要依靠运用经济手段和法律手段进行宏观管理，使劳动计划管理体制与社会主义有计划的商品经济运行机制相协调的新格局。

在深化劳动制度改革过程中，应当加紧改革劳动计划体制。这一改革的方向是建立劳动计划管理与市场调节有机结合的运行机制，逐步减少指令性计划，扩大指导性计划与市场调节范围。在新型劳动计划体制中，国家将根据国民经济与社会发展的客观要求，通过宏观调控来统筹劳动力资源的开发利用及其合理配置，并运用经济手段来引导企业的用工行为。改变过去主要通过指令性计划和行政手段越过企业直接调配劳动力的方式，赋予企业应有的用工自主权，将用工主体由国家转换成企业。企业在符合国家宏观计划、政策和法律的前提下，可以自主决定招工计划和用工方式。同时，通过实行劳动合同制，将国家职工转变成企业职工，取消企业干部与工人之间、固定制职工与合同制职工之间以及不同所有制职工之间的身份界限。企业与职工之间的劳动关系合同化，双方的合法权益受到法律保障。

在劳动计划管理与市场调节相结合的过程中，必须正确处理计划与市场的分工与协作关系。劳动计划应当根据国民经济宏观计划的要求来确定就业总量，并制定适宜的新增就业容量以及失业总量的最低限度，以确保国民经济与社会协调发展。同时，通过引入市场机制和职业竞争机制来促进劳动力资源配置趋于合理化。国家宏观劳动计划即通过市场机制的作用来实现，这种宏观计划以指导性计划为主，其适用范围限于长远规划和宏观布局等。企业招工和劳动者择业将在很大程度上由市场机制来调节，就业竞争机制将成为平衡微观层次劳动力供求关系的主要杠杆。

随着劳动制度改革的不断深化，劳动部门过去只承担城镇劳动力管理的职能已不能适应形势发展的客观需要。大量农村剩余劳动力的转移和就业问题已成为中国劳动就业所面临的一个关键问题。对城乡劳动力实行全社会统筹管理已势在必行。

不仅如此，深化劳动制度改革还迫切需要与工资制度改革和社会保障制度改革配套进行。建立失业保险和退休养老保险体系是推行劳动合同制的必要条件。

总说几句。中国劳动制度改革是在传统就业制度无法承受巨大的就业压力下，从改革就业制度开始的。然后逐步改革劳动用工制度，推行劳动合同制，优化劳动组合，建立劳务市场调节机制，加速改革劳动计划体制。目前劳动制度改革正与工资制度和社会保险制度等的改革结合配套进行。总的改革目标是建立一种由国家宏观调控、企业自主用工，全员劳动合同、城乡劳动力统筹的适用于有计划的商品经济体制的新型劳动制度。这是中国劳动制度改革发展的必然趋势。

一九九二年四月三十日

责任编辑：唐 军