

# 上海劳动力市场建设与就业促进

(上海师范大学商学院, 上海 200234) 李薇辉

**摘要:** 文章提出了衡量劳动力市场发展程度的标准, 以此展开了对上海劳动力市场的基本判断; 还提出了上海劳动力市场建设的目标, 对目前存在的一系列问题进行了分析, 并提出了进一步发展的思路。

**关键词:** 上海; 劳动力市场; 就业促进

收稿日期: 2004-05-21

作者简介: 李薇辉 (1951-), 女, 上海人, 上海师范大学商学院教授, 主要从事应用经济学研究。

劳动力市场建设以及与之相关的就业问题, 是我国经济发展中的头等大事。在目前及今后的较长时间里, 全国及上海的就业形势十分严峻, 上海劳动力需求与供给的比例是 1:1.58。本文讨论上海劳动力市场建设与就业促进问题, 可以从理论上进一步提升对劳动力市场规律与就业规律的认识, 在实践上为政府部门解决就业和再就业问题提供有参考价值的思路。

## 一、对上海劳动力市场建设的基本判断

### 1. 衡量劳动力市场发展程度的依据

笔者以为, 衡量一个劳动力市场发展程度可以依据 5 个标准。

(1) 适度性: 它是用来衡量劳动力市场对人力资源是否能够得到合理配置以及劳动力合理利用的程度。

(2) 经济性: 它是用来衡量劳动力市场运行对就业、经济增长和发展起促进作用的情况。凡是劳动力市场能够平衡有序运行, 能够对就业、经济增长和发展起促进作用的就具有经济性。

(3) 健康性: 它是用来衡量劳动力市场环境以及整个就业环境对劳动力带来什么样的影响。只要有利于促进劳动力身心健康的, 就具有健康性。

(4) 公平性: 它是用来衡量劳动力市场是否对所有劳动者一视同仁的情况, 也就是说无论是本国的、还是外国的, 是本地的、还是外地的劳动者, 都一样享受“国民待遇”, 这当然包括没有性别歧视, 男女享受同等的劳动机会、劳动待遇、劳动培训和社会保障制度。

(5) 社会性: 它是用来衡量劳动力市场是否顾及了整个社会长期发展利益和社会可持续发展的问題, 从“以人为本”出发, 才能使人与自然、社会协调发展。

### 2. 对上海劳动力市场建设程度的基本判断

笔者根据上面提出的标准, 对上海劳动力市场建设情况作如下分析和评价。

#### (1) 劳动力市场结构趋于合理

一是劳动力市场的有效组合：即主要劳动力市场和次要劳动力市场互为补充。在主要劳动力市场从事工作的劳动者，工资高、工作条件好、职业有保障，并有较多的晋升机会；在次要劳动力市场从事工作的劳动者，工资低、工作条件差、就业变化大，又没有社会保障。这两种劳动力市场各有特点，主要劳动力市场稳定性较好，次要劳动力市场效率较高。按照经济学家的看法，这两种分割是劳动力市场运作的结果。

二是劳动力市场的产业分布：和世界发达国家大城市产业结构变化、发展一样，上海的产业结构正在向高度化和合理化方向发展。农业在GDP中的比重越来越低，以制造业为主的第二产业继续在释放大批“下岗人员”，而第三产业的比重则不断上升。数据表明，上海近年来新增就业岗位主要是第三产业，排在前10位的是商业服务业、批发业、零售业等。

三是劳动力市场的结构改革：在计划经济体制下，上海人几乎都在公有制企业就业。在经济体制改革当中，国有企业释放冗员，新增就业率越来越低。特别是近几年来经济增长中，“国企”的就业弹性“居下不高”。与之形成反差的是，上海的“私企”发展迅猛，越来越成为上海劳动力市场吸纳就业的主力军。

四是劳动力市场的部门构成：上海劳动力市场由正规部门和非正规部门构成。正规部门对就业者的吸引力巨大，但是它提供就业的机会有限，寻找工作的人总是大于该部门所能提供的数量。所以，很多人不得不屈就“非正规部门”，他们既不能享受劳动保护措施，也不能享受舒适的工作条件和老年退休金。大多数外来人口在流向上海这个特大城市的过程中，不得不进入报酬较低的“非正规部门”。在上海劳动力市场中，“正规部门”虽然还在唱主角，但是“非正规部门”正在异军突起。

#### (2) 劳动力市场化、专业化程度比较高

上海已经初步建立起劳动力市场体系就业机构，劳动力资源基本上通过劳动力市场来配置，通过定期发布就业信息，经过专门的机构进行职业招聘。今年“上海专业人员招聘网”已经为4.3万名应届上海高校毕业生发放了网上求职密码。3月份，上海市职业介绍中心专门组织了“招聘月”，为高校和大学生就业服务，搭建了一个由政府、用人单位、学校等多方参与的就业服务平台，根据高校毕业生的特点“量身定制”，为大学生就业开辟通道。据统计，参加“招聘月”活动的单位超过2000多家，提供岗位10000多个。

#### (3) 开发、解决就业困难群体成绩显著

上海劳动力市场根据特大城市就业特点，主动出击，不断开发就业岗位，如“4050”工程和目前正在推出的12个“万人就业项目”。从2001年起，上海在全国率先实施下岗与失业并轨后，新产生的富余人员走向社会；另一方面，大量外来劳动力不断涌入，使本市的结构性就业矛盾更加突出。为了及时掌握情况、了解信息，上海市从2002年4月开始建立了一个遍布城镇各居委会的3500人的就业援助员队伍，这支队伍在2003年先后走访困难人员家庭203.2万人次，收集岗位信息25.8万个，成功推荐就业7.6万人，使数万个家庭摆脱困境。

#### (4) 劳动力市场程序化管理水平在国内领先

根据《中华人民共和国劳动法》和借鉴国际劳动法规，上海已经出台了一系列具有地方特色的条例。据统计，目前在沪工作的外来从业人员已有300多万，大约每5位就业者中，就有2位是外来人员。为了让广大外来从业人员在上海工作能得到应有的社会保障，上海从2002年9月起，在全国率先实施外来从业人员综合保险制度，保证社会保险的覆盖面，尽量使每一个在沪工作人员都能进入社会保障的大门，享受基本的养老、医疗、工伤等保险待遇。“欠薪保障金”制度是上海在1999年开始实施的一项新制度。300人以下的小企业，只要照章缴纳保障金，一旦企业经营状况不好，遭遇破产、关门、老板隐匿或企业资金

不足以支付员工工资时，可由保障金垫付，最长达 6 个月的工资。这项制度实行以来，上海已垫付企业拖欠的职工工资近 700 万元，这在国内尚属领先。

#### (5) 人力资源开发取得重大进展

上海劳动力市场近年来开设了专门职业市场，为“蓝领”、“灰领”、“白领”开辟就业渠道，特别是大力呼吁“灰领”市场的崛起，使社会各类群体各就各位，各得其所。劳动力市场通过培训对各类人员进行开发，为他们提供就业便利。比如，由劳动力市场出面、市慈善基金会出资，从 2004 年起启动“万名外来媳妇就业培训项目”，即用 2-3 年时间，免费培训 10000 名暂无上海户籍、生活困难的“外来媳妇”，使她们掌握必要的知识和技能，提高择业能力，为她们创造就业条件。

#### (6) 与国际劳动力市场正在接轨

上海劳动力市场不仅在各种法规方面有效借鉴发达国家的一些做法，而且在全球范围内配置人力资本。如今在上海，外国劳动力占有一定的比例，无论在各个部门，人们都可以见到“老外”在沪打工的身影。为了吸引优秀外国专家，上海早就出台了一系列的优惠政策。与此同时，上海人到国外去打工的也不在少数，人力资源的引进与流出几乎达到同步。这就充分说明上海劳动力市场已经成为全球劳动力市场的重要组成部分。

## 二、上海劳动力市场建设的目标及存在的问题

### 1. 上海劳动力市场建设的目标

#### (1) 充分提高就业水平，达到劳动力市场的“经济性”

上海劳动力市场的首要目标是提高就业率，使就业率与经济增长率“互动”。对于一个成熟的市场经济国家而言，就业率是比经济增长率更为重要的目标。从实际情况来看，我国整体就业环境偏紧。2003 年城镇登记失业率为 4.3%，比上一年上升 0.3 个百分点。估计到 2010 年以前，我国劳动力资源供给趋势一直会保持上升势头，对就业的压力将持续存在。要实现充分的就业水平，就要提供一定的劳动需求。我们知道，经济增长能够增加劳动需求的机会，经济增长是就业的必要条件，保持必要的增长速度也是扩大就业的需求。但是我国经济增长速度，仍不能创造足够多的就业岗位，所以经济增长并不是就业的充分条件，它并不自动导致就业最大化。由于我国经济发展相对落后，经济增长创造的就业机会有限，加上经济结构调整、技术进步的原因，经济增长创造的就业岗位在相对减少。目前我国平均就业增长弹性居历史最低水平，为 0.15-0.2，不到 20 世纪 80-90 年代平均水平的二分之一。

由于经济增长不一定带来相应的就业增加，为缓和就业压力，就必须采取积极的就业政策。上海劳动力市场建设的首要目标就定格在实现“充分就业”上，今年要努力实现市政府提出的在 2004 年力争新增就业岗位 50 万个的年度目标，把失业率控制在 4% 以内，主要解决国企下岗失业人员再就业、大学扩招后毕业生的就业以及外来务工人员的就业。

#### (2) 引导合理的就业结构，达到劳动力市场的“适度性”

劳动力市场结构与经济结构、产业结构有关，目前劳动力市场结构反映出我国“二元经济”的问题。上海作为我国的超级大城市，产业结构经过多年的调整，现已达到“二、三”产业并举的格局。而这种产业局面影响着劳动力市场的就业结构。2004 年“二产”对劳动力新增的需求可能在 10% 以内。“三产”虽然被普遍看好，但是 2003 年增加的速度已下降，目前仍呈下降趋势。在这样一种就业形势下，劳动力市场就要引导就业者更多地进入新兴产业和服务业，特别是非公企业和非正规部门进行就业，这样有利于人力资源的合理利用。

(3) 全面提高就业服务质量，达到劳动力市场的“社会性”

“以人为本”的发展观，把人的需要放在首位。而就业是人的第一需要，它是解决生存权和发展权的核心问题所在，就业理应成为国民经济发展和运行第一位的定性经济指标。所以上海劳动力市场通过运用各种信息手段，引导现有的求职者和潜在的求职者提高综合素质和实际能力，为人的全面发展，为经济、社会的持续、稳定、长期的发展提供服务。

(4) 完善劳动关系协调机制，达到劳动力市场的“健康性”

由于现有劳动力市场供不应求的状况，决定了劳动者在劳动关系中处于劣势地位，无论在劳动工资、劳动条件，还是在劳动者权益的其它方面，都不可避免地受到损害。为此，劳动力市场要通过有效的调节，维护和保障劳动者权益，推行和完善平等协商和集体谈判机制，主动承担培训工作，提高劳动者素质和再就业能力。还要加强劳动监督，加快构建多层次的社会保障体系，以提高劳动者的就业安全，使劳动者真正得到身心健康。

(5) 健全劳动就业竞争机制，达到劳动力市场的“公平性”

毋庸讳言，上海本地劳动力市场与外地劳动力市场，外来民工与本地居民、城乡之间、不同企业之间、同一企业不同身份劳动者之间，劳动力市场的运行规则是不统一、不协调的。上海劳动力市场应从根本上改变目前存在的“存量”合同工同“变量”临时工、农民工在劳动规则、各种待遇方面的不对称性，逐步消除不公平竞争，真正朝劳动力市场“公平性”方面努力。

2. 上海劳动力市场建设中存在的主要问题

(1) “知识失业”问题凸显

“知识失业”是指接受过高等教育的劳动者在大学毕业后的一定时期内找不到工作岗位的现象。笔者以为，存在“知识失业”的原因比较复杂。第一，大学毕业生对职业的要求比较高，他们大都青睐于政府机关、国企、事业单位、外贸企业、大型企业等现代部门，特别是对收入的预期比较高。第二，这两年大学毕业生的数量急剧上升，这是由于大学招生扩大化带来的。第三，现在大城市的大学毕业生基本上是独生子女，由于择业定位比较理想化，当现实与愿望发生冲突时，不少人选择继续深造的途径。比如，读“专升本”、“考研”或到国外求学。第四，企业在大学生供应量比较大的情况下，挑选的余地扩大，更愿意接纳有实践经验、立马能够“上手”的熟练劳动者。由于种种原因造成了部分大学生暂时找不到工作，进入失业的尴尬境地。

(2) 劳动力资源市场化配置程度不够

运用市场机制来配置劳动力资源，是劳动力市场的一条根本原则。尽管上海劳动力市场化程度有了相当的发展，许多人是依靠网络、职业介绍机构、就业培训机构实现就业的。但是行政性安置就业模式还不同程度地存在，部分劳动力仍然要以安置方式进入从业人员行列，这是由于长期以来计划经济体制惯性力量的强大和顽固。在现实生活中，不少人依靠亲戚朋友等非正式渠道或原主管部门等组织机构的介绍、安排，而各级政府出于对就业的重视，总是想方设法为“下岗”工人寻找出路，为从业人员牵线搭桥。

(3) 劳动法规的制定明显滞后

上海劳动力市场与发达国家同类市场相比，其相关制度和政策还缺乏前瞻性，表现为“头痛医头，脚痛医脚”的情况。在一些私人企业，劳动关系的协调机制尚不健全；不少外资企业和私营小企业没有工会组织，即使有的企业名义上有工会，但是没有内容，名存实亡，完全是出于应付上面的检查。对于此类问题，需要相应的法规加以制约。同时更需要借鉴发达国家的成

功经验，超前制定法规，在问题还没有发生前，市场就存在一种制约的力量，这样比“后发制人”要好得多。

#### (4) 劳动监督的力度缺欠

“市场引导企业”，劳动力市场应该对企业用工行为进行导向。现在一些私营企业违规行为比较严重，搞得劳动关系十分紧张。这在一定程度上反映出劳动力市场及其相关部门的执法、监督和惩处力度不够。上海这几年，出台具有地方法规性质的条例也不少，但是有些小企业依然我行我素，在劳动力市场处于“买方市场”不愁找不到雇工的情况下，企业违规操作现象比较普遍。比如，上海规定的最低工资标准，有的企业就不执行，甚至还使用童工。笔者以为，制定法规固然重要，但是更重要的是要有法必依、违法必纠，这就需要通过提高劳动监督的力度和强度。

### 三、对上海劳动力市场建设和促进就业的若干建议

#### 1. 健全上海劳动力市场运行的制度基础

加强劳动力市场制度建设，为劳动力市场机制的良性循环提供制度支撑，是规范劳动力市场正常秩序的根本途径。

(1) 打破传统户籍制度与行政体制的限制，逐步淡化和放开户籍。目前可行的办法是扩大“技术移民”的范围，2003年上海已从外省引进2名技术工人，解决了户籍问题，类似的技术工人还可扩大一些。

(2) 劳动制度和劳动规则在《劳动法》的框架内形成系统化、国际化。上海可参照国际大都市劳动管理规则，根据本地区特点，有的放矢地制定一整套行之有效的法规，而且要具有超前性、规范性和可操作性。此外，劳动法规还要根据形势的发展进行修订，使之更加贴近现实，符合实际情况。

(3) 强化“三方协调”机制，重点放在自由雇佣制度和工会协调机制上。自由雇佣制度对劳动力市场权利结构和产权主体行为规范的要求，是通过一系列具体制度安排来实现的。比如户籍管理制度和社会保障制度。三方（政府、雇主组织、工人组织）协调机制是促进劳资双方沟通信息、协调对话、调整劳动关系、化解劳动冲突的制度安排。在现阶段，三方机制建设要注重培养工会组织集体谈判的功能，因为民工以个人身份进行谈判是根本不可能实现与资本家平等对话的。

#### 2. 深层挖掘就业潜力的途径

(1) 要鼓励非正规就业，这种就业形式在上海一直不起眼，然而今非昔比。2003年上海净增非正规劳动组织6236个，从业人员达到22.9万人。所以，非正规就业是上海今后几年就业岗位资源增长点的希望所在。实际上非正规就业在世界各国是十分普遍的，在一般发展中国家占就业的比重达到50%，我国目前城镇非正规就业人员总量已超过正规就业人员，所以非正规就业是解决我国及上海失业问题的必由之路。

(2) 进一步开发社区就业的“空隙”。社区就业存在巨大的发展空间，具有形式多、范围广、潜力大、可持续的特点，也是大城市基本就业形式之一。发达国家的社区就业份额一般为20%-30%，发展中国家为12%-18%，而我国只有3.9%，即使按发展中国家平均最低水平计算，我国社区就业的份额可以由3.9%提高到12%，这样大约可以增加2000万个就业机会。上海近两年搞的“万人”就业项目，大部分属于社区就业的范围。只要开动脑筋，深挖潜力，进一步开发上海社区就业“空隙”还是大有余地的。

(3) 给自谋职业者更大的政策优惠。自谋职业是最灵活的就业形式，它可以根据市场需求的千变万化，在市场的缝隙中找到生存和发展的土壤，它能够最大限度地利用一切社会有用资源，拾遗补缺，于细微处来满足不同层面的社会需求。自谋职业

有利于减轻政府就业的压力。因此政府要加大鼓励自谋职业者的力度，比如在 5 年内免征营业税和个人所得税，使得更多的人参与自谋职业。

### 3. 全面提高劳动力市场质量

(1) 优化劳动力市场环境，特别是营造一个公平的市场竞争环境。我国加入 WTO 以后，对外国人都讲“国民待遇”，当然对外地民工也得讲“国民待遇”。上海共有 300 多万外来打工者，他们与 1000 多万上海人一同做工经商。从 2003 年起，不论外来务工者还是上海市民，只要其收人在上海市最低生活保障线之下，都可以申请法律援助。上海作为海纳百川的大都市，完全应该营造一个不论国籍、肤色、地域，在岗位面前“人人平等”的劳动力市场的竞争环境。

(2) 提高劳动力市场就业效率，畅通劳动供需瓶颈，增加劳动信息的有效性和透明度。要加强对就业人员的培训，特别是对一线技术工人的培训。《上海市职业教育条例》以立法的形式将职工教育问题加以确认，根据不同行业、不同岗位的培训要求，规定不同比例的培训费用，给一线职工更多的培训机会，这样可以提高企业的综合实力和市场竞争力。

(3) 健全社会保障体系，把在沪民工纳入各种层次的社会保障体系中。上海要建立长效机制来维护民工的合法权益，通过各方努力，把参加外来从业人员综合保险的农民工人数，提高到 200 万人（现在只有 77 万人）。

(4) 推广先进的就业方式，如全方位的网络招聘。目前上海已开办纯公益性的网上招聘平台，通过网上查询就业信息，简便明了，时间省、效率高。上海专业人员招聘网已在 2003 年 4 月开通，今后通过信息技术搭建的虚拟平台将成为市场连接劳动力供求的重要支撑。

(5) 加强劳动监督，规范就业和劳动秩序。眼下，上海正在建立一张覆盖全市 270 多个街道、镇的劳动监察网络，由 2500 人组成的劳动监察协管员组成，它通过网络化管理，使上海的每个社区都由专人负责，对用人单位实施日常检查，如果企业发生侵权行为，监察部门就能及时掌握情况，有效、快速地进行监察，同时建立起用人单位劳动保障诚信记录和监控制度，实施分类管理。

### 4. 开拓“知识就业”的广阔空间

(1) 广泛宣传“大众化就业”和“精英就业”的差别，使大学毕业生能够降低就业门槛。2003 年我国高等学校毛入学率已超过 17%，上海已超过 50%，这说明我国高等教育已进入“大众化”阶段，与之相应的是大学毕业生就业也进入了“大众化”阶段。而时至今日，许多大学生看不到高教形势的这种变化，还跳不出“精英就业”的框架。对于这一点我们的学校、乃至整个社会都要大力进行宣传，帮助大学生迅速转变就业理念，用一种比较务实的心态参与就业，在变化了的大环境中对自己进行准确定位和理性选择。

(2) 使大学生充分认识到择业是一个过程，不可能一跳而就，人们所说的“先就业，后择业”有一定的道理，从这个过程中可以增强社会阅历和积累实践经验。对就业者而言，对职业清醒的认识是做出明智选择的基础。理想的职业对刚出校门的大学毕业生来说不可能一步到位，它除了必要的学历文凭以外，还需要实践经验的条件。在市场经济条件下，大学毕业生择业应该考虑职业的经济价值，但是它并非是择业的唯一标准，应该明了职业最重要的还是要达到心灵与身体的平衡。所以，择业要充分考虑自身条件以及社会大环境与用人单位的需求，然后根据自己的专业找准定位，也就是找到自己与工作单位的契合点。但是要说明的是，“先就业，后择业”并不是指先凑合着工作，无论干什么工作都要尽心尽力，全身心投入。说到底，大学毕业生择业要进行价值导向思考，明确自己职业生涯目标。

(3) 政府政策鼓励“知识谋业”。大学生自谋职业在目前是在劳动力市场强大压力下寻求生路的办法，但是随着时间的推移，自谋职业会变得很平常。在发达国家，自由职业者通常自己建立那种不需要在工商部门登记的微型企业，而此种就业形式在他

们国家的就业格局中占有半壁江山。大学毕业生要解放思想，发挥所学专长，积极寻找市场空白点，开辟创业的新天地。目前，我国小型、微型企业占企业总数的 75%-85%。我们在政策上要更加放宽，对微型企业既不要审批，也不要收费，为“知识创业”大开方便之门。同时，政府相关部门需要对大学生进行创业培训，让他们了解就业形势和创业环境，掌握各类经济组织形式的途径、熟悉相关的法规和政策，激发自主创业的信心和力量。

(4) 以经济增长带动“岗位增长”，为知识求职者开垦一片希望的田野。奥肯定律（ $U=0.3X$  即 GDP 每增长一个百分点，失业率下降 0.3 个百分点）是关于实际产出与失业率之间关系的重要定律。就我国情况而言，虽然经济增长不足以吸纳全部新增劳动力，但是按照目前就业弹性系数计算，国民经济多增长一个百分点，可以提供 70-80 万就业岗位。所以，保持适度的经济增长是解决包括大学毕业生在内的就业问题的基本出路。

#### 参考文献：

1. 文魁等. 全球化条件下中国劳动就业机制的转换 [J]. 经济与管理研究, 2003, (8).
2. 汪洋. 劳动力市场分割与人力资本投资选择[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2002, (1).
3. 邹薇等. 中国经济对奥肯定律的偏离与失业问题研究[J]. 世界经济, 2003, (6).
4. 秦星等. 我国就业问题讨论综述 (J). 经济理论与经济管理, 2003, (3).
5. 中国统计年鉴 (2002 年).
6. 上海统计年鉴 (2002 年).

## Labor Market Construction and employment promotion in Shanghai

LI Weihui

(Business College, Shanghai Normal University, Shanghai, 200234, China)

**Abstract:** This paper makes a fundamental judgment of Shanghai's labor market on the basis of raising the standards for measuring the development of labor markets. In addition, the paper puts forward the goal to be attained for labor market construction in Shanghai, analyses a series of problems that exist at present, and presents suggestions for further expansion of the labor market.

**Key words:** labor market, construction, employment promotion

(责任编辑: 苏建军)