

中国就业管制的变迁与测量

——基于 1978—2011 年国家层面数据

杨伟国 代 懋

〔摘要〕 量化就业管制水平的做法源于国际比较研究的视角，也为我国该领域的研究提供了一种新的方法。OECD 的就业保护法指数在我国有一定程度的适用性，应用该指数对我国的就业管制进行的年度测量发现，自 1978 年改革开放以来，我国的就业管制程度稳步升高，经历了三个发展阶段：1982—1994 年的探索阶段，1995—2007 年的成型阶段和 2008 年至今的完善阶段。从 1986 年开始，我国的就业管制逐渐步入正轨，覆盖了 OECD 指数基本测量项的大部分。20 世纪 90 年代中期起，国有企业改革的紧迫形势和农民工使用的进退两难促使我国就业管制迅速完善，使得我国的就业管制水平在 2008 年之后一举超越了国际标准。另外，各地区丰富的就业管制经验也是我国国家层面就业管制水平不断提高的内在推动力。我国的就业管制与经济发展、改革开放及法律传统息息相关，这也将是今后的研究重点。

〔关键词〕 就业管制；变迁；测量

〔作者简介〕 杨伟国：经济学博士，中国人民大学劳动人事学院教授，博士生导师，中国人民大学中国人力资本审计研究所所长；代懋：中国人民大学中国就业研究所助理研究员，中国人民大学劳动人事学院博士研究生（北京 100872）

对中国就业管制进行年度测量是期望用一种量化的方法来反映长期存在的直观感受。本文应用 OECD 的就业保护法指数进行测量，以反映我国就业管制的发展变迁。之所以使用 OECD 指数，一方面是因为 OECD 测量方法具备可操作性。我们在国外已有测量结果的基础上更进一步，测量了中国 1978 年以来的年度就业管制水平。另一方面，我国就业管制领域的争论缺乏统一的标准，我们期望通过 OECD 的测量方法将其量化，以为进一步的研究提供参考。

一、OECD 的就业保护法指数

OECD 的就业保护法指数（Employment

Protection Legislation Index, EPLI）是以雇主的解雇成本来衡量劳动力管制严格程度的指数。20 世纪 90 年代至 21 世纪，EPL 指数经历了创立、发展和完善的过程，该指数于 1994 年创建，在 1999 年和 2008 年进一步完善，至今仍为多国学者对就业管制进行测量的主要工具。EPL 指数采用四层级计算方法，包括三个维度：（1）正规合同管制；（2）临时合同管制；（3）集体解雇管制。这三个维度又分为 21 个基本测量项，每个国家的就业管制都依照这 21 个基本项进行打分，再依照每个层次的权重算出最后得分，得分越高表示管制越严格。2008 年最新修改的版本增加了三个子项，分别是第 9 项：非公平解雇通知发出后可索赔的最长期限；

第 16 项：临时工作中介机构成立的条件和第 17 项：临时工作中介合同员工的待遇要求。EPL 指数得分从 0 到 6，就业管制灵活度极高的国家在整体得分上会很低（接近于 0 或 1），

而拥有严格就业管制的国家得分较高（5 至 6）。具体测量量化过程见表 1。EPL 指数的不断完善也为就业管制影响的实证研究提供了更有效的方法。

表 1 OECD 就业保护法指数的量化过程详解^①

条款编号		条款单位和简单描述	严格程度得分						
			分数赋值						
			0	1	2	3	4	5	6
4	遣散费额度	任期：	单位：月薪水						
		9 个月	0	≤0.5	≤1	≤1.75	≤2.5	<3	≥3
		4 年	0	≤0.5	≤1	≤2	≤3	<4	≥4
		20 年	0	≤3	≤6	≤10	≤12	≤18	>18
5	公平和非公平解雇的定义	得分 0~3：	得分 (0~3)×2						
		0：雇员能力不足或是岗位人员冗余							
		1：社会因素、年龄或是工作任期等方面影响解雇决策							
		2：解雇首选是调岗或再培训以适应新岗位的工人							
		3：雇员能力不足不能作为解雇的理由							
18	集体解雇的定义	得分 0~4：	得分 (0~4)×6/4						
		0：有专门针对集体解雇的法规							
		1：适用于 50 人以上的解雇规定							
		2：适用于 20 人以上的解雇规定							
		3：针对 10 人的解雇规定							
		4：针对 10 人以下的解雇规定							

资料来源：Danielle Venn. “Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators”, 2009, p. 38, www.oecd.org/els/workingpapers.

除了 OECD 的 EPL 指数，还有其它方法对就业管制进行测量，如世界银行的雇佣工人指数 (Employing Workers Index, EWI)^[1]，全球劳动力调查 (Global Labor Survey, GLS)^[2] 以及世界经济自由度调查 (Economic Freedom of the World, EFW) 中的劳动力市场管制指标 (Labor Market Regulations, LMR)^[3] 等。与这些测量指标相比，OECD 的 EPL 指数使用范围更广，不仅在 OECD 国家进行一年一度的更新测量，更是延伸至其他转型国家和发展中国家。如赫克曼和佩吉斯 2004 年关于拉丁美洲的研究^[4]，韦恩 2009 年对 30 个 OECD 国家和 10 个转型国家

(包括中国) 的研究^[5]，吉姆佩森等人 2009 年对俄罗斯的研究^[6]，穆拉维约夫 2010 年对苏联、独联体以及波罗的海地区的研究^[7]，简锦汉等人 2011 年对中国台湾地区就业保护法的研究^[8]。这些研究的涌现表明 EPL 指数有较强的适用性和科学性，在将其用于对我国的就业管制严格程度测量之前，我们先讨论其在我国的适用性问题。

二、就业保护法指数在中国的适用性

作为一个将法条量化并计分的指数，EPL 指

^① 在此，以第 4 项“遣散费”、第 5 项“公平和非公平解雇的定义”以及第 18 项“集体解雇的定义”为例展现这个量化的过程。有关“OECD 就业保护法指数四层级计算过程以及权重分配 (版本 3)”请参见杨伟国、代懋：《中国就业管制的测量》，载《中国人民大学学报》，2010 (3)：90。

数在测量的过程中存在主观理解上的偏差,且随着国情的不同而变化。因此,在应用之前了解其在我国的适用性是必要的。在此,我们结合中国国情着重讨论三个问题:(1)对临时工作中介(Temporary Work Agency, TWAs)合同的理解;(2)三个子指数(正规合同管制、临时合同管制和集体解雇管制)的权重分配;(3)劳动法律法规的执行。

(一) 对临时工作中介合同的理解和量化

对“临时工作中介合同”进行测量的难点在于对其概念的界定。版本3的EPL指数有5项涉及TWAs合同,即13~17项,得分范围为0.14~1.18分,即最严格的情况和最宽松的情况得分相差1.04分。在很多转型国家,TWAs合同是缺失的。对此情况存在两种测量处理方式:一种是将TWAs合同缺失的情况等同于最灵活的情况,即TWAs合同的使用不受限制,没有法律对其进行规定;另一种处理方式是将TWAs合同的缺失等同于最严格的情况,即认为TWAs合同不存在是因为法律不允许TWAs合同的存在,TWAs合同的使用是非法的。这两种极端情况的测量结果相差1分以上。部分对于转型国家的研究倾向于将TWAs合同缺失的情况等同于最严格的情况,即认为TWAs合同是非法的,如Micevska对东南欧洲国家的研究^[9],IMF对亚美尼亚的研究^[10]等。但是这个处理方法忽略了一个事实,那就是20世纪90年代在大多数转型国家,TWAs合同(或者类似于TWA的机构)快速出现并发挥作用。^[11]因此,该领域的大多数研究倾向于将法条缺失的情况等同于最灵活的情况,这也是OECD采用的方法。所以,结合国情正确理解TWAs合同是非常重要的,至少要保证测量标准明确及前后统一。

我国是否存在类似于TWA的机构,对于这个问题的回答直接决定了13~17项的得分。TWAs合同按照字面意思理解,即“临时工作中介合同”。事实上,我国虽然没有完全符合这个概念的机构存在,但是与之类似的机构有职业介绍所及劳务派遣中介。1990年劳动部发布关于《职业介绍暂行规定》的通知,第七条规定了职业介绍所的工作内容,其中就提到:“(2)为用人单位提供劳动力资源信息,推荐合格的劳动

者,介绍临时性劳务人员,并对单位用工进行指导或提供咨询……”(4)为进城务工的农村劳动力提供用工信息,介绍用工单位。”之后,各省相继颁布了职业介绍方面的规定,包括职业介绍暂行规定、劳动力市场管理条例以及人才市场管理条例等。相较于职业介绍所,劳务派遣的概念出现较晚,但是更能契合TWAs合同测量项。因为劳务派遣的本质就是一种临时的非正式的雇佣关系。1999年北京市劳动保障局出台的《北京市劳务派遣组织管理暂行办法》及2002年《中共中央国务院关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》在描述灵活就业形式时,使用了“劳务派遣”概念。2007年6月29日,十届全国人大常委会第二十八次会议正式通过的《中华人民共和国劳动合同法》使用了“劳务派遣”概念。这些都表明我国在TWAs合同等子项上是可测量的。另外,我国与13~17项相关的法规有:《国有企业招用农民合同制工人实施办法》、《全民所有制企业临时工管理暂行规定》及《国营建筑企业招用农民合同制工人和使用农村建筑队暂行办法》等。因此,我国虽然没有TWAs合同的概念,但是存在职业介绍所、劳务派遣以及临时工等方面的法规,这使得我国在13~17项上的测量能够正常进行。

(二) 权重安排中的集体合同和临时合同

权重的分配是指数构建过程中的大问题。即便是在OECD国家,这也是一个争论已久的问题。^[12]EPL指数三个子项的权重分配是:正规合同管制占5/12,临时合同管制占5/12,集体合同管制占2/12。争论的焦点在于是否应将正规合同和临时合同管制赋予同样的权重。根据我国经济发展和经济体制改革的实际情况,对这个问题的回答是肯定的。我国的城市劳动者大体可以分为城市工人和农民工两个部分。前者在计划经济体制中,曾经具有基于生产资料共同占有者的“主人翁”身份,在改革中,通过“劳动合同制”、“优化劳动组合”、“下岗失业”和“身份置换”等过程,逐渐完成了与生产资料的分离,从“国家和企业的主人”变成了“雇佣劳动者”;后者则是由农业劳动力直接转为雇佣劳动者的。这两部分工人的身份转变路径虽然不同,结果却是相同的,即具有雇佣劳动者的身份。^[13]在此,我

们将针对集体解雇管制和临时合同管制进行详细的说明。

1. 国有企业改革所衍生的集体解雇问题

在我国的改革开放历程中, 国有企业改革是浓墨重彩的一笔, 由此造成的改革后果促进了我国就业管制体系的完善。国有企业历时三十余年的改革过程可以分为试点与扩权、承包责任制、建立现代企业制度和改制四个阶段, 改革的目标一直指向增强企业的经济功能和提高企业的经济效益。^① 国有企业的改革引发了对原有的劳动管理体制的改革要求, 当企业的经营管理者获得了充分的管理自主权后, 在 20 世纪 50 年代建立的劳动管理制度成为这些权力行使的障碍, 尤其是在经营管理者获得了人事管理权之后, “固定工制度”开始与管理者获得的权力相冲突, 由此推动了企业招工和用工制度的改革。1986 年, 国务院发布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》, 要求在企业新招用的工人中推行劳动合同制度, 使企业可以根据生产的需要确定对劳动力的需求。1992 年, 中央政府将试行的劳动合同制推广为全员劳动合同制, 从此, 在国有企业实行了多年的“固定工制度”^②被劳动合同制度所取代。为配合建立现代企业制度, 中央政府允许国有企业裁减富余人员以提高企业的经济效益, 大批工人以“下岗”的形式进入企业开办的“再就业服务中心”或类似机构, 领取基本生活费并寻找新的就业岗位。此后, 在国有企业改制中, 大批工人在根据工龄一次性领取经济补偿金之后, 完成了“身份置换”, 放弃了“国有企业工人”的身份, 与企业解除了劳动关系, 成为失业下岗工人或者被要求提前退休。根据国家劳动和社会保障部的资料, 在 1998 年至 2004 年的七年时间里, 国有企业裁掉了 60% 的人员, 累计裁员近 3 000 万人; 在 1998 年至 2000 年间, 每年裁员人数都在 700 万~900 万人之间。^[14] 在这样

一个改革过程中, 有两个与工人利益相关的重要问题: 一是对工人的经济补偿; 二是对工人的安置, 即工人在改制后的就业出路。这两方面也是 EPL 指数测量的重要项目。

国有企业改革打破了工人的“无固定期限劳动合同”。2003 年 7 月由劳动和社会保障部、财政部、国务院国有资产监督管理委员会发布的《关于国有大中型企业主辅分离辅业改制分流安置富余人员的劳动关系处理办法》要求, 用人单位在职工符合签订无固定期限劳动合同条件的时候, 如果“职工提出签订无固定期限的劳动合同, 用人单位应当签订无固定期限劳动合同”。但是, 如果“改制企业与职工重新签订劳动合同就劳动合同期限不能协商一致的, 应当继续履行原劳动合同中尚未履行的期限; 原劳动合同未履行期限短于 3 年的, 应延长至 3 年”。在国企改革中还推行了所谓的“买断工龄”的身份置换政策, 由改制企业支付给职工一笔经济补偿金, 在领取这笔经济补偿金后, 职工便不再是“国有企业职工”。经济补偿金的支付标准是职工的工龄, 通常的做法是一年的工龄折合一个月的当地平均工资。有些地方的经济补偿金无上限, 改制企业需要按照职工的实际工龄长度支付。^③但是在有些地方规定了经济补偿金支付的上限为 12 个月, 即便是工龄超过 12 年的职工, 也只能领取到相当于 12 个月工资的经济补偿金。^④ 而是否设置上限便造成了第 4 项——遣散费额度——测量得分的差异。

在再就业安置方面, 1994 年颁布的《劳动法》已经明确免除了政府对城镇劳动力就业的安置义务, 代之以政府“促进就业”的协助责任。为此, 中共中央、国务院在 2002 年 9 月 30 日颁布了《关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知》, 劳动和社会保障部、中共中央宣传部、国家工商总局等政府部门和全国总工会相继出台

① 有关国有企业的改革过程, 参见吴晓波:《激荡三十年: 中国企业 1978—2008》(上、下册), 北京, 中信出版社, 2008。

② 这里的“固定工制度”类似于国际上所指的无固定期限合同制度, 即我国俗称的“铁饭碗”制度。

③ 例如, 1995 年颁布的《广东省国有企业富余职工安置实施办法》第 8 条规定: “按《规定》第 12 条解除劳动合同的, 由企业按其本企业工龄每满一年 (超过六个月的按一年计) 发给相当于本人一个月标准工资的补偿费, 并按最后一个合同期的未满期限每年加发一个月的标准工资作为补偿”。

④ 例如, 1996 年颁布的《陕西省劳动合同管理暂行规定》第 27 条规定: “解除或终止劳动合同, 有下列情形之一的, 用人单位应根据劳动者在本单位工作年限, 每满 1 年发给相当于本人 1 个月工资的经济补偿金, 最多不超过 12 个月”。

了有关下岗失业人员享受再就业扶持政策的 8 个配套文件,即《关于下岗失业人员从事个体经营有关收费优惠政策的通知》、《关于印发〈进一步做好下岗失业人员再就业工作宣传提纲〉的通知》、《关于贯彻落实中共中央国务院〈关于进一步做好下岗失业人员再就业工作的通知〉若干问题的意见》、《关于促进下岗失业人员再就业资金管理有关问题的通知》、《印发〈关于国有大中型企业主辅分离辅业改制分流安置富余人员的实施办法〉的通知》、《关于下岗失业人员再就业有关税收政策的通知》、《关于促进下岗失业人员再就业税收政策具体实施意见的通知》、《关于印发〈下岗失业人员小额担保贷款管理办法〉的通知》。^[15]这些政策不但指出了多方面的就业途径,也提供了各种扶持就业的措施。该方面的政策与 EPL 指数的第 21 项紧密关联。

2. 农民工就业所衍生的临时雇佣关系问题

临时雇佣关系的演变在我国劳动力市场转型、就业管制改革以及经济的快速发展中发挥着重要作用,由此也决定了其在我国 EPL 测量中的重要地位。我国针对临时合同的管制随着经济环境的变迁而几经起伏,趋于严格或者宽松。但由于长期的城乡“二元”社会结构以及由此形成的根深蒂固的城乡隔离的社会观念,使得农民工的就业天然地处于不利的地位,因此,不论临时合同管制的严格程度如何变化,其一直是我国就业管制领域的重点问题。

20 世纪 80 年代,我国关于临时雇佣关系的管制主要源于各个行业的规定,如建筑业、矿山或者铁路部门等。这些行业对于农民工或者临时工的使用有着较高的需求,但同时由于潜在工作风险的存在,如矿工等工种,使得这些行业对农民工或者临时工的使用有较严格的限制,包括对岗位以及工作期限的限制,从而导致了较为严格的临时合同管制水平。但是该水平在 20 世纪 90 年代初期有所下降。1990 年实施的《全民所有制企业临时工管理暂行规定》和 1991 年《全民所有制企业招用农民合同制工人的规定》取代了 20 世纪 80 年代的规章制度,放宽了对农民工的使用要求。1993 年 11 月 3 日,劳动部发布《农村劳动力跨地区流动有序化——“城乡协调就业计划”第一期工程》的通知,旨在鼓励农业劳动

力的跨地区流动。这个计划提出了五点要求:(1) 输出有组织;(2) 输入有管理;(3) 流动有服务;(4) 调控有手段;(5) 应急有措施。劳动部还明确提出:建立“异地就业劳动者的权益保障制度”;“鼓励发展为农村劳动力跨地区流动和异地就业的服务组织,包括城市职业介绍所、乡镇劳动服务站、各类培训组织及为异地就业民工提供住宿、交通服务的其他组织”。然而在 1994 年 12 月劳动部发布《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》中,前述“第一期工程”的鼓励流动被限制流动所取代,“有序化流动”变成了“有限制流动”。该文件提出,用人单位跨省招用农村劳动力要经劳动就业服务机构核准;用人单位需招收人员的行业、工种,应属于在本地无法招足所需人员的行业、工种(第 5 条)。在符合上述条件的情况下,用人单位还要办理繁杂的招工手续,例如,要向农民工所在地的劳动就业服务机构提交必要的文件;农民外出之前,须持身份证和其他证明,在本地的劳动机构登记,领取外出人员就业登记卡;农民工到达用人单位后,凭就业登记卡领取外来人员就业证(第 12 条)。但是这些政策的出台并没有阻止农村劳动力向城市的流动,只不过在城市劳动力市场形成并强化了二元劳动力市场,非正规部门就业人员日益成为我国劳动力队伍的重要组成部分。

结合我国的背景可以看到,集体解雇管制和临时合同管制都是我国就业管制中的重要组成部分,在特定的历史条件下甚至超过正规合同管制的影响,因此,我们在使用 OECD 的 EPL 指数对我国就业管制进行测量时,将沿用原有的权重分配。

(三) 法律执行

法律执行一直是该领域的研究重点和难点。^[16]如果法条层面的就业管制没有得到执行,那么劳动力市场管制的严格程度必定大打折扣。但是,斯科汀格指出:“即便是现在,有关法律的实际执行及其影响的研究是很难进行的,这是就业管制研究的‘黑盒子’。”^{[17](P16)}不论其他方面的争论存在多大分歧,这个观点却得到了学者们的一致认同。法律执行数据的缺乏阻碍了这方面研究的进展。

在我国,执法从来都是一个大问题,而且不

仅仅局限在劳动法领域。查阅劳动法及相关法律,在违法者需要承担的三类责任——行政责任、经济责任和刑事责任中,以行政责任所占比重最大,经济责任和刑事责任都很轻,很模糊。这就大大降低了违法者的违法成本,使法律得不到尊重。从《劳动合同法》的立法宗旨看,这部法律是为“保护劳动者的合法权益”而立。立法机构也指出,这部法律的条款是在《劳动法》规定的基础上,针对企业在实施《劳动法》过程中出现的各种问题,为劳动者的权益提供更多的保障。在此,我们通过《劳动法》的实施状况来分析我国劳动法律的执行问题。

首先,从政府方面来看,劳动执法机构本身存在缺陷是造成劳动法律失效的根源所在。依据《劳动法》的规定,劳动法执法监督体系是由各级政府的劳动部门和各级工会组成的。劳动行政部门的功能是对劳动力市场进行监管,又称为劳动监察,其法律依据是《劳动法》第八十五条,即“县级以上各级人民政府劳动行政部门依法对用人单位遵守劳动法律、法规的情况进行监督检查,对违反劳动法律、法规的行为有权制止,并责令改正”。根据1993年由劳动部发布的《劳动监察规定》,县(区)以上劳动行政部门要设立劳动监察机构,其主要职责是:宣传劳动法律、法规和政策;依法拟定劳动标准;制定规章;对执行劳动法的情况进行监督检查等。此外,《劳动法》对劳动监察人员的职权还作出了规定,规定监察人员执行公务时有权进入劳动现场,查阅资料;有权对违法行为依法处理。劳动监察机构在履行职责时可采取不定期检查、定期的报表和年审等方式,还可以针对专题专案开展重点检查。而实际上,从全国层面上看,截止到2011年2月,我国有专职劳动保障监察员2.3万名,与劳动者数量的大致比例是1:20 000,而世界通行的比例是1:8 000。^[18]面对要监察的数以百万计的企业,这支劳动监察队伍的力量显得十分薄弱。除了人员严重不足之外,经费缺乏也是劳动执法面对的主要问题。然而,劳动关系领域的

形势发展却不会顾及劳动执法的能力局限^[19]。

其次,从企业方面来看,中小私营企业的快速发展为劳动法的执行埋下了隐患。2005年9月,全国人大常委会曾经派出《劳动法》执法检查组,分赴七省市对《劳动法》实施情况进行了检查。在向全国人大常委会提交的检查报告中,人大常委会副委员长何鲁丽将“劳动合同签订率低、期限短、内容不规范”作为执法检查中发现的第一类问题,并且指出,这类问题主要出在中小私营企业。何鲁丽称,这类企业劳动合同签订率不足两成,一些雇主为规避法定义务,不愿与劳动者签订长期合同;大部分劳动合同期限在一年以内,劳动合同短期化倾向明显。^[20]十多年来,我国私营企业持续以高于全国经济增长的速度发展,“十一五”期间登记注册的私营企业数量已经超过840万户,年均增速达14.3%,私营企业成为中国最大的企业群体,占全国企业总数的74%。^[21]私营企业已经遍布全国并成为农业剩余劳动力就业的主要渠道。这类企业在成为中国经济的一个组成部分的同时,也因恶劣的劳动条件、繁重的劳动强度和极低的工资水平而一直受到舆论和学术界的抨击。

第三,从劳动者角度来看,其弱势地位决定了劳动法执行的难度。这一点与第二点相关,在以农民工为劳动力主体的“次级劳动力市场”,即中小私营企业集聚的制造业、加工业和餐饮服务业等行业,对劳动力技术条件的要求较低,而低技能的劳动力人口在我国劳动力市场中处于供过于求的状态,致使这类行业的雇用条件一直与劳动法律规定的最低标准和基本要求存在差距。劳动者的可替代性强使得其维权困难,成为劳动执法监督的巨大障碍。

法律执行的诸多问题势必导致EPL指数的测量结果与我国真实的就业管制水平不符。对于法律执行水平的测量依赖于更为复杂的主观测量方法^①,这也是下一步研究的重点。下一节我们将对中国1978年以来的就业管制变迁以及EPL指数测量结果进行讲解和说明。

① 即前面提到的世界银行的雇佣工人指数(Employing Workers Index, EWI)以及全球劳动力调查(Global Labor Survey, GLS)等方法。

三、中国就业管制的变迁与测量

我们对我国国家层面的就业管制程度进行了测量，测量结果见图1。从测量结果可以看出，自1978年改革开放以来，我国的就业管制程度稳步升高，经历了三个发展阶段，分别是：1982—1994年的探索阶段，1995—2007年的成型阶段和2008年至今的完善阶段。对于1978—1981年这四年，我们将其进行最严格的处理，即得分为6分，这符合我国当时的背景。改革开放的最初几年延续了“人人有其位”的充分就业政策，企业没有自由招聘和解雇员工的权利，完全的僵化使得我们采用了极端的处理方式。

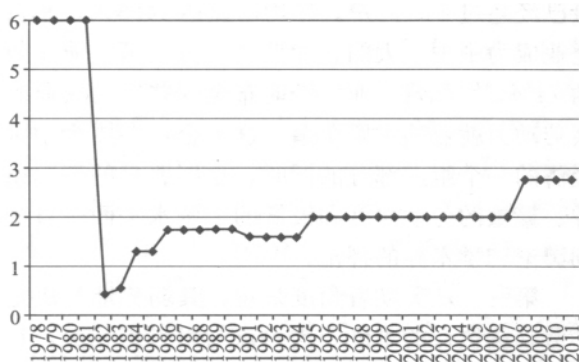


图1 中国1978—2011年就业管制程度

资料来源：笔者依据EPL指数测量。

1982—1994年是我国就业管制改革的探索阶段。综观这13年，我国的就业管制水平经历了曲折发展的过程，得分从1982年的0.44分达到1987年的1.76分，又降到1994年的1.63分。1982年《国营建筑企业实行合同工制度的试行办法》拉开了就业管制改革的序幕，1983年《关于积极试行劳动合同制的通知》对试行劳动合同制提出了要求。这种探索性的做法小心翼翼地开启了这个过程，虽然涉及的测量条款不多，但是完成了破冰之旅。直至1986年，国务院颁布了关于推行劳动合同制的四个具体规定，即《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《国营企业职工待业保险暂行规定》，我国才正式进入就业管制改革的轨道，得

分升至1.73分。1991—1994年我国的就业管制水平略有下降，从图2可以看出其下降主要源于临时合同管制的放松。在1990年《全民所有制企业临时工管理暂行规定》和1991年《全民所有制企业招用农民合同制工人的规定》出台之前，我国对临时雇佣关系的管制主要源于一系列零散的行业规定，如1984年《交通、铁路部门装卸搬运作业实行农民轮换工制度和使用承包工试行办法》、1984年《矿山企业实行农民轮换工制度试行条例》以及《国营建筑企业招用农民合同制工人和使用农村建筑队暂行办法》等。这些规定根据行业的特色制订了使用农民临时工的办法，存在一些共同特点，如对于农民临时工的使用期限有严格限制。1984年《矿山企业实行农民轮换工制度试行条例》第三条规定：“为了保护农民轮换工的身体健康，到期必须轮换，返回农村，不得连续使用。”而这些规定大多数于1991年失效，被《全民所有制企业招用农民合同制工人的规定》替代并实行统一管制。《全民所有制企业招用农民合同制工人的规定》放宽了对临时工使用的管制，第十条规定：“劳动合同期限届满应即终止，经双方当事人同意，可以续订。”这些规定的变化导致该阶段我国就业管制水平因为临时合同管制的放宽而略有下降。

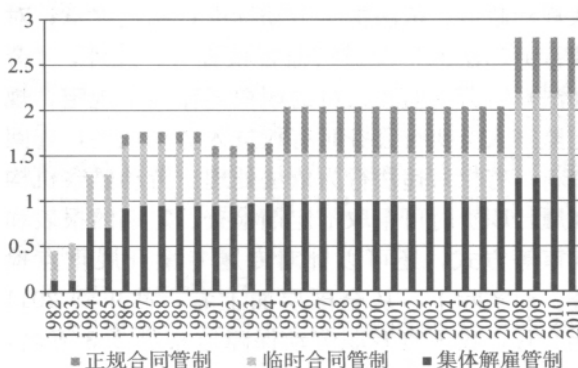


图2 中国1982—2011年就业管制整体程度及三个子项程度

资料来源：笔者依据EPL指数测量。

在就业管制与经济绩效的研究中，学者们主要关注就业管制对经济绩效的影响。而在改革开放之初，我国的就业管制发展历程更多地体现了两者之间的反向关系，即经济的改革开放对就业管制发展的带动作用。此阶段，就业管制一方面

是经济改革开放的一部分,另一方面则以“派生改革”的面貌存在。经济的改革催生了对更加灵活的劳动力市场和用工制度的需求,这是一种派生的改革需求,破除“固定工”制度是其最重要的目标之一,这在图2中便表现为对临时合同管制的加强成为最初的动力来源(1982年和1983年)。在逐渐步入正轨之后,我国的就业管制增强了对正规合同的管制,因为此时“劳动合同工”已经取代“固定工”成为我国劳动力队伍的主体,对正规合同管制提出了更高要求。

经过前13年的探索,我国的就业管制具备了一定的经验。1995年《劳动法》出台,一方面是对前一阶段管制的总结,另一方面也为应对新的就业形势做了准备。该阶段我国的就业管制水平上升到一个新的台阶,达到2.03分。得分的升高主要来源于对集体解雇管制的增强,集体解雇管制的得分从0.125分上升至0.5分。该阶段出台的规定除了对正规合同和临时合同管制进行了更系统的梳理外,最重要的特点在于对集体合同的终止和解除有了明确的规定,如1995年《工会参加平等协商和签订集体合同试行办法》第二十八条对变更或解除集体合同的程序进行了详细说明,指出解除集体合同除了要达成书面协议之外,还要提交职工代表大会通过,报送集体合同管理机构登记备案,在报送劳动行政部门的同时,企业工会还要报送上一级工会。这些规定的出台伴随着我国国企改革的进程,EPL指数的测量得分从量化的角度反映了我国当时的情况。但是当时大量职工下岗待业的状况已经超出了EPL指数测量的覆盖范围。此阶段除了就业管制随着经济体制改革力度的加大而加强外,劳动力市场其他方面的制度也随之完善,如1998年《国有企业下岗职工基本生活保障和再就业资金管理暂行办法》和劳动部《关于建立下岗职工基本生活保障制度的通知》等相继颁布。

2008年至今的就业管制可以说是全面提升的阶段,正规合同管制、临时合同管制和集体解雇管制三个子项的得分都得到提高。这个阶段的整体得分从2.03分达到2.78分,三个子项的得分分别达到了1.24分、0.92分和0.625分。其

中上升幅度最大的是临时合同管制,从0.54分上升到了0.92分,这主要得益于《劳动合同法》中对派遣合同的规定。例如,第五十七条对派遣机构的成立条件进行了规定:“劳务派遣单位应当依照公司法的有关规定设立,注册资本不得少于五十万元。”在集体解雇管制方面也有进一步的规定,如第四十一条对集体解雇的人数进行了规定:“需要裁减人员二十人以上或者裁减不足二十人但占企业职工总数百分之十以上的,用人单位提前三十日向工会或者全体职工说明情况,听取工会或者职工的意见后,裁减人员方案经向劳动行政部门报告,可以裁减人员。”就业管制水平的全面提升带来的直观感受是强烈的,也引发了对《劳动合同法》的争论。

对于《劳动合同法》出台是否极大地提高了我国的就业管制水平这个问题,EPL指数的测量结果能够给出回答。首先,从国家层面来看,2.03分到2.78分的确是一个不小的上升幅度,也直接使得我国的就业管制水平赶超国际标准,OECD2008年的平均就业管制水平为2.25分^[22]。但是其次,结合我国各省、自治区和直辖市的情况来看,《劳动合同法》对我国就业管制程度的提升作用似乎不那么明显。在2002年前后,许多地区都出台或者调整了地方的《劳动合同规定》,如2001年《北京市劳动合同规定》,2002年《河北省劳动合同管理办法》,2002年《山东省劳动合同条例》以及2003年《浙江省劳动合同办法》等。这些规定在1994年《劳动法》以及各地区已有的《劳动合同规定》的基础上进一步完善,也为2008年《劳动合同法》的出台做了铺垫。早在20世纪80年代和90年代,我国部分地区的就业管制就已经达到了较高的水平。而在21世纪,直至2008年之前,我国大部分地区的就业管制水平也处于2.0分以上,而且在相关的法条规定上也日益完善,如陕西省2007年的得分就达到2.52分,而山东省在2001年曾一度达到3.20分的高度。^①因此,从某种程度上说,《劳动合同法》是在国内先进立法的基础上,参照了国外的实践经验而制定出来的法律。

① 该数据是笔者根据各省、自治区和直辖市的就业管制条款测量得出。

四、小结

本文梳理了我国就业管制变迁的过程,并应用 OECD 的就业保护法指数测量了 1978 年以来我国就业管制的程度。在正式应用 OECD 指数进行测量之前,我们通过探讨发现该指数在我国有着一定程度的适用性,我国的劳动法律情况可以较好地契合 OECD 就业保护法指数的 21 个测量项。例如,我国虽然没有“临时工作中介合同”的概念,但是劳务派遣合同具有相同的含义。集体合同和临时合同的权重安排也可以依照其原有的权重进行。

经过测量得出的我国 34 年的 EPL 数据反映了就业管制程度不断提高的过程,也证实了 2008 年《劳动合同法》实施之后我国就业管制程度有较大提高的事实。

我国就业管制程度的提高是一个顺应经济变革而自然发生的过程,不仅由于其“派生改革”的本质,也由于我国的法律传统。我国的法律传统决定了我国就业管制的基本水平,会远远高于英美法系国家的就业管制水平。^[23]从 1986 年开始,我国的就业管制逐渐步入正轨,基本项也都具备。子项的微调——主要是临时合同管制和集体解雇管制方面的变化——源于显著的时代背景,国企改革的紧迫形势和农民工使用的进退两难促进了我国就业管制的迅速完善,使得我国的

就业管制水平在 2008 年之后一举超越了国际标准。

另外,我国各地区丰富的就业管制经验也是国家层面就业管制水平不断提高的内在推动力。国际比较研究的视角延伸至国内便是对我国省级层面就业管制的比较研究,31 个省、自治区和直辖市的 30 年面板 EPL 数据将是进一步研究的基础,也是我们下一步将要展示的内容。相较于国家层面的显著上升趋势,省级层面的测量结果更加纷繁复杂。对我国各省、自治区和直辖市就业管制 30 年的变迁梳理以及就业管制程度的量化呈现将以一个更加立体的视角反映我国就业管制的情况,也有助于更好地理解我国劳动法体系的现状和构成。

但无论是我国国家层面还是省级层面的 EPL 测量结果,反映的都仅仅是法条层面的问题。与法条直接对应的问题,也是更重要的问题永远是法律执行。政府、企业和劳动者三方共同构成了《劳动法》的执行不力,似乎也给《劳动合同法》的出台提供了一个契机。0.75 个得分点的提高反映了法条层面的变化,但是反映不了真正的执法情况。就业管制执行情况的量化依赖于更为复杂的主观测量,这也是目前该领域的学者不断努力的方向。更进一步,这 0.75 个得分点的提高究竟能够产生多大的影响更是劳动与雇佣法经济学领域,甚至是法经济学领域的学者期望找出的真相,也是未来研究的重点所在。

参考文献

- [1] Janine Berg and Sandrine Cazes. “The Doing Business Indicators: Measurement Issues and Political Implications”. *Economic and Labour Market Paper*, June, 2007.
- [2] Davin Chor, Richard B Freeman. “The 2004 Global Labor Survey: Workplace Institutions and Practices Around the World”. NBER Working Paper, No. 11598, August, 2005.
- [3] James Gwartney, Robert Lawson and William Easterly. “Economic Freedom of the World 2006 Annual Report”. The Fraser Institute, Canada, 2006.
- [4] Heckman, James and Carmen Pages. *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Chicago: The University of Chicago Press, 2004.
- [5] [12] [22] Danielle Venn. “Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators”. www.oecd.org/els/workingpapers, 2009.
- [6] Vladimir Gimpelson, Rostislav Kapeliushnikov and Anna Lukyanova. “Employment Protection Legislation in Russia: Regional Enforcement and Labour Market Outcomes”. IZA Discussion Paper, No. 4484, October 2009.
- [7] Alexander Muravyev. “Evolution of Employment Protection Legislation in the USSR, CIS and Baltic States, 1985—2009”. IZA Discussion Paper, No. 5365, December 2010.

- [8] Kamhon Kan, Yen-Ling Lin. “The Effects of Employment Protection Legislation on Labor Turnover: Empirical Evidence from Taiwan”. *Economic Inquiry*, 2011, 49 (2): 398-433.
- [9] Micevska, Maja. “Unemployment and Labour Market Rigidities in Southeast Europe”. Centre for Development Research, University of Bonn, Germany, 2004.
- [10] IMF. “Republic of Armenia: Poverty Reduction Strategy”. Paper Progress Report, IMF Country Report, No. 06/239, 2006.
- [11] Smirnykh, Larissa. “Labor Leasing: Economic Theory, EU and Russia Experience”. Working Paper, Russian-European Centre for Economic Policy (RECEP), Moscow, 2005.
- [13] 陈峰:《国家、制度与工人阶级的形成——西方文献及其对中国劳工问题研究的意义》,载《社会学研究》,2009 (5)。
- [14] 张守生、罗茜:《劳动和社会保障部部长:国企职工下岗高峰期已过》,新华网,2005-04-08, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-04/08/content_2803329.htm。
- [15] 郑勇:《我国再就业配套政策全部出台》,载《工人日报》,2003-01-25, (1)。
- [16] Bertola, Giuseppe, Tito Boeri, and Sandrine Cazes. “Employment Protection in Industrialized Countries: The Case for New Indicators”. *International Labour Review*, 2000, 139 (1): 57-72.
- [17] Skedinger, Per. *Employment Protection Legislation: Evolution, Effects, Winners and Losers*. Cheltenham, UK, and Northampton, MA: Edward Elgar, 2010.
- [18] [19] 杨琳:《劳动监察要突破什么》,载《瞭望新闻周刊》,2011 (9)。
- [20] 宋岩:《何鲁丽在人大常委会上作检查劳动法实施情况报告》,中国政府门户网站,2005-12-29, http://www.gov.cn/jrzq/2005-12/29/content_140649.htm。
- [21] 崔静:《中国注册私企数量超过 840 万户 成为最大企业群体》,新华网,2011-01-18, http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-01/18/c_12995744.htm。
- [23] Botero, Juan C., Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes and Andrei Shleifer. “The Regulation of Labor”. The World Bank Supported Paper, June, 2004.

Evolution and Measurement of Employment Regulation in China: Based on National Data between 1978—2011

YANG Wei-guo, DAI Mao

(School of Labor and Human Resources, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: Measuring the extent of employment regulations is based on the international comparative studies. This paper discusses the appropriateness of EPL index in China. Then we use the OECD EPL index for assessing the strictness of national employment regulations with respect to employers' firing costs. The data allow us to make several important observations. The employment regulations in China have been regular since 1986, then rising over the course of transition to a market economy in the mid-1990s. The data support the widely held view that employment regulations became more rigid after Labor Contract Law enacted in 2008. We show that our EPL data are correlated with a number of variables characterizing economic development, progress in market-oriented reforms, and legal traditions in our country, which suggests potential of using the new dataset in further law-economic research.

Key words: employment regulations; evolution; measure

(责任编辑 武京闽)