

# 供给侧结构性改革背景下我国劳动力市场改革研究

文/黄庆华 安然 周志波 周港

## 供给侧结构性改革背景下我国劳动力市场改革面临的困境

(一) 现行《劳动合同法》因保护企业不够而降低国内产业竞争力

1. 对企业权益保护缺位, 增加企业劳动力成本。第一, 从国际比较看, 企业权益保护不足。根据OECD对全球72个国家的测算, 我国对非临时职工的保护排名第二, 仅次于委内瑞拉。第二, 从立法层面看, 企业权益保护不足。《劳动合同法》第37条将提前通知作为劳动者主动解除劳动合同的充分条件, 使关于劳动者责任的内容丧失约束。将无固定期限合同其解释为企业无权解雇、个人随时辞职的永久性合同, 既降低劳动力市场灵活性, 又扭曲劳动力市场。第三, 从司法层面看, 企业权益保护不足。一是诉讼费用过低助长滥用诉讼的行为, 劳动纠纷简易程序诉讼费用仅5元, 正常程序仅10元, 仲裁更是不收费, 激励了个人滥诉行为; 二是个别解释和执行倾向保护劳动者, 对企业更加不利。

2. 降低劳动力市场效率, 影响我国产业竞争力提升。第一, 现行《劳动合同法》限制了劳动力市场的灵活性。《劳动合同法》追求通过单一立法工具、以较低的行政和司法成本实现严格的劳动保护, 将两种用工方式对立, 制约了用工需求和供给, 损害了产业竞争力。第二, 现行《劳动合同法》增加了企业的劳动力成本。由于《劳动合同法》相关条款限制, 劳动力市场的交易成本较高, 这些成本将全部转化为企业的生产成本。第三, 现行《劳动合同法》阻碍了企业人力资本积累, 不利于劳动生产率的提高: 一是劳动者解除合同成本过低, 企业人力资本投资意愿下降; 二是在派遣用工机制下派出企业、用工企业和劳动者行为短期化, 削弱了人力资本积累; 三是难以合理解雇造成“内部人”问题, 弱化了个人人力资本积累的激励。

(二) 现行最低工资制度因推动企业劳动力成本持续上涨而降低产业竞争力

1. 最低工资制度的政策目标存在越位问题, 不恰当地承担了过多的社会福利职能。第一, 在工资计算方式上, 我国以月工资为主, 各地最低工资绝大多数也以月工资计算, 主要针对全职工种; 而很多发达国家都是以小时工资计算, 主要针对灵活就业的兼职岗位。第二, 我国最低工资包含了社会抚养赡养等因素。多数地方的最低工资计算方法与社会生活水平和抚养赡养比例挂钩, 最低工资远高于贫困保障线。第三, 我国领取最低工资的人群相对比较固化。这造成领取最低工资的人群未来收入改善的预期很低, 形成了一个低生活水平的阶层。第四, 我国领取最低工资的人数较多。据统计, 我国城镇居民中, 领取最低工资的职工数量超过劳动力总数的10%。第五, 最低工资制度还承载地方政府的政绩指标功能。有的地方政府出于政绩考虑, 将提高最低工资作为提升自身公共形象的重要举措, 集中表现在各省最低工资增长率高度趋同。

2. 最低工资制度推动劳动力成本螺旋式上涨, 直接降低国内产业竞争力。第一, 最低工资制度推动劳动力成本持续上涨, 形成成本推动型通货膨胀压力。一方面, 由于最低工资占社会平均工资的比例不断上升, 领取最低工资的劳动力比例居高不下, 最低工资上涨推动社会平均工资增长的作用越大。另一方面, 最低工资上涨间接推动高技术岗位工资上升, 形成最低工资与社会平均工资交替上涨、螺旋攀升的机制。第二, 社会平均工资和最低工资快速增长, 远超我国劳动生产率增速和经济增速, 直接导致我国产业竞争力下降。据统计, 2000~2014年, 最低工资和平均工资年均增长速度都超过10%, 明显高于同期经济增长速度, 这在长期内将直接降低国内产业的竞争力。第三, 工资过快增长降低了劳动者的人力资本投资意愿, 长期内不利于国内人力资本积累。第四, 最低工资制度最终损害了低技能劳动者的利益。企业不愿意雇佣技能水平处于较低层次的劳动力, 大量愿意接受低工资的劳动力被排斥在劳动力市场之外, 造成劳动力资源的闲置和浪费问题。

## 国外劳动力市场改革比较分析及其对我国的启示

### (一) 哈萨克斯坦劳动力市场改革情况

1. 建立劳动纠纷自治仲裁和安全生产共治机制。哈萨克斯坦总统于2015年11月签署了新的《劳动法》，新《劳动法》设立庭外仲裁机制，个体性劳动纠纷应先提交用工申诉委员会调解仲裁。用工申诉委员会属于常设机构，由企业和雇员代表协商确定委员数量和比例（一般按照1:1的比例设置）、仲裁权限、决议机制、引入第三方仲裁的条件等，雇员代表由企业雇员选举产生，并规定了相应的任期。同时，新劳动法要求建立安全生产共治机制，由企业和雇员代表按照1:1的比例组成生产监督委员会，负责安全生产和健康问题。

2. 放松对企业的用工限制。一是限制无固定期限合同的使用范围。新《劳动法》规定，固定期限合同可续签，但不足1年的固定期限合同仅可续签2次。二是扩大了企业主动解雇雇员的权利。企业主动解雇雇员的理由包括产量和质量下降、企业财务状况恶化、安全考核连续不合格、雇员年龄和身体状况不适应工作、旷工时间超过1个月或工作调动等。三是扩大了企业在雇员试用期的解雇权。改革之后，企业可在试用期内自由解雇。四是限制雇员随意离职。新《劳动法》规定雇员收回辞职报告必须获得雇佣企业同意。

3. 扩大企业决定劳动条件的权力。主要做出了五项制度安排：

(1) 拓展企业的生产安排权。增加了企业安排换班、轮班、休假及制定劳动规章的权力。(2) 扩大企业的岗位调动权。企业可在总部和分支机构之间自由调动雇员，企业间可借调雇员；部分停产期间，企业有权自行调配岗位。(3) 改革休假制度。企业可在停产期间安排无薪休假，雇员不计入失业人员；非停产期间每年最多可安排无薪休假3个月。(4) 调整薪酬制度。雇员未返还采购款、培训费、差旅费等预支款余额时，企业可以从雇员工资中抵扣。(5) 减少企业对残疾人的用工福利。残疾人由国家救济补助，残疾雇员每年额外全薪休假天数由10天减少为6天。

4. 加强对企业知识产权的保护。企业和雇员在劳动合同中签署“非竞争条款”，企业有权认定涉及知识产权和商业秘密的岗位，并禁止相关岗位雇员损害企业的知识产权和商业秘密，否则企业有权解除劳动合同、索取赔偿或采取其他法律措施。

5. 修订劳动相关法律，完善改革配套措施。2015年11月，哈萨克斯坦出台《修订劳动用工若干法律的草案》，主要内容包括六个方面：(1) 修订《行政法》，提高对企业用工未签订合同、违反薪酬规定和拒签集体合同的罚

金；(2) 修订《人口就业法》，细化政府增加岗位、促进就业的责任；(3) 修订《雇员意外强制险法案》，明确申领保险金的要求，防止保障过度和骗保行为；(4) 修订《残疾人保障法》，提出残疾人工作时间的要求；(5) 修订《商业联合会法》，扩大全国商会权力，包括审批专业岗位用工标准等；(6) 修订《工会组织法》，防止工会组织官僚化。

6. 修订关于外国劳动力的用工规定，保障国内就业水平。一方面，针对外国劳动力的工作许可规定有所放松；另一方面，总体上继续严格限制外国特别是中国劳动力赴哈工作。继续严格限制外资企业雇佣外籍员工，要求外资企业雇佣本地雇员比例在80%—90%左右。

### (二) 意大利劳动力市场改革情况

1. 改革的政策背景。意大利劳动力市场改革，有其特殊的政策背景。第一，意大利劳动力市场僵化成为制约国内经济社会发展的瓶颈。劳动保护过于严格，导致劳动力市场严重分割，劳动力成本不断上涨，人力资本积累放缓削弱了意大利在全球的整体竞争力。第二，意大利过去的多次改革都难以有效解决劳动力市场的突出问题。改革并未涉及劳动力市场的核心缺陷，整个劳动力市场仍然面临、工资集体谈判制度僵化、失业保险体系不合理、劳动保护制度过于严格等三大问题。第三，国际金融危机以来劳动力市场拖累经济复苏。

2. 改革的具体措施。第一，放宽企业雇佣和解雇的限制，鼓励企业新增就业岗位。按照劳动者与企业权责平衡的原则，调整劳动者保护方式和强度。改革重点是引入新的无固定期限合同，新合同放宽了解雇限制，详细明确规定了解雇程序和成本，弱化了法院对解雇赔偿的干预权限。第二，改革失业保险体系，兼顾保障和激励双重功效。拓展失业保险的覆盖面，并将失业保险和特定行业失业保险进行整合，统一保障标准和支付时间，避免重复参保和过度保障。第三，完善就业服务体系，提高劳动力市场整体效率。设置国家就业管理局，负责提供职业辅导、就业招聘服务。建立完善劳动力市场信息系统，提高就业服务效率和质量。第四，出台税收、补贴等多项政策，鼓励适龄妇女参加工作。

3. 改革取得的成效。一是失业率持续下降，就业状况明显改善。2015年，失业人数减少36.6万人，失业率7年来首次出现下降，较2014年下降0.8个百分点，特别是第四季度降至11.5%。二是无固定期限劳动合同绝对数量和比例均大幅上升。2015年新增无固定期限合同达到23.9万人，无固定期限合同合计增加84.6万人。三是失业保险体系改革取得实质性进展。目前，失业保险体系已将97%的劳动者纳入保障范围，失业保障的层次和水平也更高。

### (三) 哈萨克斯坦和意大利劳动力市场改革对我国的

启示

第一，劳动力市场改革应当充分尊重市场经济规律，让市场机制在劳动力资源的配置中起基础性作用。一是在需求层面提高企业对劳动力使用的自主权，减少对企业雇佣、解雇劳动力的行政、司法制约。对企业的合规性限制和制约是必要的，但应当避免过度严格的限制政策，并根据宏观经济形势进行相机调整。二是在供给层面既要保障劳动者的基本生存权益，又要通过税收、补贴等各类政策引导和激励劳动者特别是失业者寻找工作，提高劳动力供给意愿。

第二，劳动力市场改革应当着眼于激发市场活力，提高劳动生产效率。劳动力市场改革必须尽力排除非市场因素的干扰，让市场机制在劳动力资源配置领域充分发挥作用。一方面，劳动力市场改革要根据宏观经济形势变化，解除对一些竞争性事项的管制，让市场机制自动发挥调解作用，同时调动劳动力供给方和需求方的积极性。另一方面，劳动力市场改革要做好顶层设计，从制度上形成激励机制，引导劳动者逐步提升技能水平和整体素质，鼓励企业在员工培训等方面积极投入，并最终促进劳动力生产率持续提升。

第三，劳动力市场改革应当同时关注国内、国际两个层面的经济社会形势，更加注重保护国内劳动力市场免受国际市场的冲击和影响。一方面，劳动力市场改革应当立足实际，重点解决国内的各种问题，激发国内劳动力市场的活力，引导劳动力在国内行业间、领域间合理流动。另一方面，劳动力市场改革必须关注国际形势，对外国劳动力的输入设置相应的准入条件，既要避免国外低素质、低层面的劳动力流入，对国内就业市场形成必要的保护，还要设法引进国外高端人才，带动劳动力整体素质的提升，以有利于国内人力资本积累。

### 供给侧结构性改革背景下我国推进劳动力市场改革的政策建议

(一) 适时修订《劳动合同法》，尽快调整劳动诉讼司法实践导向。按照“做加法”的原则，尽快对《劳动合同法》中不适应经济社会发展的部分做出修订。一方面，对已有的保护劳动者的条文，应当尽量保持不变，同时新增三个方面的内容：一是增加维护企业权益的内容，体现双方权责平衡，包括修改“无固定期限合同”条款的强制性规定为自愿性规定；二是修改“解除和终止”条款，改变工人解约容易、企业解约难的不对称格局，增加协商解决条款；三是适当放开灵活用工制度，允许企业和劳动者在自愿基础上签署适用灵活用工的简易劳动合同。另一方面，要在司法实践中，逐步调整向劳动者过度倾斜的导

向。一是适当调整有关司法解释，体现“谁主张谁举证”原则，避免将所有举证责任全推给企业。二是改革司法程序，包括逐步建立滥诉追责制度，引入立案登记制，对于频繁向不同企业提起诉讼者收取阶梯递加式诉讼费用等。三是加大对单方面随意解除劳动合同的执法力度，根据案件审理情况建立用工信用数据库，对随意违约解除劳动合同的职工和企业保存不良记录并追责。四是将劳动纠纷案件受理审理情况与当地政绩考核脱钩，减轻劳动领域司法压力。

(二) 重新定位最低工资政策目标，完善最低工资制度体系。在加快社保体系建设、提高统筹层次和保障水平的基础上，减少和弱化最低工资制度承担的社会福利职能，同时剥离最低工资作为政绩考核指标的角色。一是由中央统筹调控最低工资，出台全国性最低工资指导标准，并适度给予地方政府自主浮动区间。二是完善最低工资计算方法，将地区GDP增长率和社会平均工资等参数按照一定权重纳入计算公式。三是进一步明确界定最低工资制度的适用范围和对象，对全日制正式岗位和灵活就业的临时性岗位有所区别，尽量降低领取最低工资劳动者的比重。

(三) 建立激励机制，促进人力资本积累。一是加大对职业教育的投入，建立健全现代职业教育体系。通过产教结合、校企合作开展技能培训，一方面降低企业职工接受技术培训的教育成本，提高劳动者接受技能培训的意愿；另一方面发挥职业技能教育资格认证的信号功能，促进劳动者素质提高和人力资本积累。二是对行业和岗位设定教育及培训条件的准入门槛，可将基本工资的一定比例与职业资格挂钩，适当根据岗位要求实行级差工资。三是严格实行劳动力市场年龄准入制度，加强对未成年人就业的管控力度，加大劳动检查和执法力度，有效保护未成年人权益。

(四) 推进配套制度改革，确保劳动力市场改革成效。一是更加关注国际市场对国内市场的影响，对国外劳动力输入做出更严格的准入要求，一方面避免国外低素质劳动力输入国内，挤占国内就业岗位；另一方面吸引海外高精尖人才到国内工作，加快国内人力资本积累形成。二是进一步扩大“大众创业万众创新”政策体系覆盖范围，加大政策扶持力度，支持各类市场主体发展，新增社会就业岗位，解决国内就业问题。三是积极推进户籍制度和养老、失业等社会保险制度改革，建立科学保障、激励相容的劳动力市场机制。四是更加注重内部劳动力市场建设。要在外部市场环境已经确立条件下，注重引导企业内部的雇佣关系协调和制度建设，形成企业内部相对稳定的新型长期雇佣关系。<sup>⑤</sup>

(黄庆华单位系西南大学经济管理学院，安然单位系重庆市地方税务局，周志波单位系西南大学经济管理学院、重庆市地方税务局，周港单位系厦门大学经济学院财政系；摘自《宏观经济研究》2017年第10期；原题为《供给侧结构性改革背景下我国劳动力市场改革研究——基于哈萨克斯坦和意大利的国际比较》)