

2000 年中国的就业形势、问题及其对策

Situation and Problems of China's Employment in 2000 and Their Solutions

杨宜勇

(中国宏观经济研究院人力资源研究室, 主任、博士 北京 100037)

一、2000 年就业形势预测

中国将在 2000 年加入世界贸易组织, 入世对于中国就业的影响从总体上看, 似乎是比较均衡的, 长期可能比较轻松, 短期有趋紧的苗头。从短期来看, 一些行业的裁员(如汽车)和一些产业(如农业)的剩余人员转移将进一步加剧, 一些行业如纺织业的就业会有所增加; 而从长期来看, 国有企业的市场份额可能会出现一些萎缩, 但是随着外资进入的不断增长, 混合经济创造的就业机会将迅速增加。

2000 年将净增劳动年龄人口约为 1 171 万人, 比 1999 年的 1 284 万人减少 113 万人, 劳动力自然供给的压力有所减弱。按照 78% 的参与率计算, 大约有 910 万人需要就业。初步预计 2000 年经济增长速度达到 8%, 最多也只能新增就业机会 640 万个, 所以 2000 年劳动力供大于求的局面依然比较严峻。此外, 2000 年国有企业和地方政府机关、事业单位的改革任务仍然十分艰巨, 有大量员工需要分流。

由于下岗职工再就业比较困难, 再加上一些省市在 1998 年规定下岗职工在再就业服务中心最多滞留 2 年, 到 2000 年这些省市没有实现再就业的下岗职工将直接转化为登记失业者, 因此, 预计到 2000 年末城镇登记失业率将有较大幅度的上升, 有可能接近 4%, 城镇登记失业者人数有可能接近 800 万人; 届时国有企业下岗职工在再就业中心的规模仍将达到 700 多万人。

二、当前下岗方面存在的问题及解决办法

前不久, 我们配合国家关于深化国有企业改革的重要部署, 对劳动体制和就业机制问题在天津、上海、湖南、福建、四川、黑龙江和辽宁等地进行了广泛的调查研究, 走访了 20 多家大中型国有企业。下面, 结合调查中发现的一些问题, 谈谈深化国有企业改革中如何不断完善下岗职工再就业的工作。

80 年代末, 政府有关部门对国有企业富余人员的估计为 25%~30%。近 7 年来的下岗分流只完成了原先估计的一半, 而产生的社会矛盾却已经显得比较突出。下岗职工再就业工作尽管从上到下给予了高度的关注, 但是由于劳动力供大于求等客观因素, 严重制约了再就业工程的成效。

据调查, 自 1998 年 5 月中共中央、国务院《关于做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作》大会召开 1 年多来, 再就业服务中心建设取得了很大进展。但据部分下岗职工和一些社会团体反映, “下岗职工 100% 进中心” 和 “进中心的下岗职工 100% 领取生活费” 仍然存在相当大的水分。

据我们调查, 目前下岗职工再就业过程的主要困难表现在以下几个环节。

1. 下岗职工进中心难

一是有些下岗职工死活不愿进中心, 有强烈的“国企情结”, 其中有感情问题, 也有对劳动力市场的恐惧。这些下岗职工一般年纪偏大, 认为进了中心今后很难实现再就业。

二是由于地方政府出于财政承受能力的考虑, 予以“认定”的下岗职工指标比实际和现实的下岗职工要少。地方政府认为一些国有企业为了利用优惠政策减少人工成本, 存在下岗人为扩大化的倾向, 如果不利用认定工作进行调控, 下岗职工增加的速度会太快, 使得地方财政难以负担。

三是一些地区不少名义上进了中心的下岗职工并没有签订合同。国家的要求是下岗职工先签订合同, 再进入中心; 而许多地方的做法是先把下岗职工都圈进中心, 然后边做工作, 边签订合同。我们调查发现, 至今仍然大约有 15%~20% 的下岗职工没有与再就业服务中心签订合同。

四是有些企业在与下岗职工签订合同时, 对下岗职工进行了不负责任的承诺。比如“2~3 年以后再回企业上班”等。这种违规的做法出发点可能是好的, 但是最后的结果必然很坏。一些厂长则认为: “先把眼下 2~3 年对付过去再说, 至于 2~3 年之后我本人还不知道在不在岗呢。加之国有企业的思想

工作薄弱,方法简单,激化了矛盾,使得下岗职工意见很大。

2. 下岗职工再就业服务中心筹资难

一是在下岗职工再就业服务中心“三家抬”的政策中,企业方的资金因为经营困难最没有保证,虽然地方政府、社会方面的资金到位了,但是由于许多企业方资金不足,一些下岗职工不能领到足额的生活费。1998年国有企业实际出资为14.1%,远远低于“三家抬”政策规定的33.3%。

二是一些企业实际的下岗职工多于劳动部门认定的下岗职工,这些企业的全部下岗职工只能分享已“认定”下岗职工所配得的政府和社会资金,结果导致被认定的下岗职工也不能够领到足额的生活费。我们在调查中发现,各地汇报的情况都有较大的水分,下岗职工的实际情况比报告的情况要差得多。

3. 下岗职工再就业难

1999年上半年,下岗职工再就业率由1998年的52%下降到27%。在总体水平明显下降的情况下,老工业基地、国有工业单一城市的下岗职工再就业显得更加困难。据调查,没有一技之长的中年职工(超过40岁)找工作已经显得非常困难,年纪偏大的下岗职工(男50岁以上,女45岁以上)几乎不可能在劳动力市场找到再就业的机会。

现在下岗职工出中心的困难,除了刚才提到的年龄、技能等个体性因素之外,总体性因素是宏观经济不断下滑,市场持续疲软。再就业服务中心最理想的状态是下岗职工随进随出,上面的要求也是出大于进。但是目前的形势是进多出少,下岗职工在再就业服务中心积压比较严重。如果这种状况持续下去,到了2~3年后大批人出中心时可能会导致突出的社会矛盾:一是一下子与再就业服务中心解除关系的下岗职工规模过大,增加工作的难度;二是由于一些国有企业在赶下岗职工进再就业服务中心时进行了不负责任的口头承诺,届时这些承诺无法兑现,可能在局部地区产生抵抗情绪;三是由于资金困难,解除劳动关系时企业无法支付法律规定的经济性裁员补偿,导致下岗职工不能出中心。

三、必须认真研究并解决好6个问题

从上述调查结果,我们认为有几个问题需要认真研究。

1. 虽然发展非国有经济是解决下岗职工就业问题的重要出路,但是决不能忽视国有企业的全面振兴问题。要在结构调整、机制转换、内部管理上“多做文章,做好文章”

抓大放小是对的,抓大完全应该,适当倾斜没有问题;但是如何放小需要认真落实,“放而不管”、

“放而不问”绝对不行,因为大多数国有企业职工还是在小企业工作,搞活小企业对解决就业问题意义重大。

2. 国有企业下岗职工再就业服务中心的操作要规范化

我们建议各级劳动部门最近再对再就业服务中心的工作进行一次检查,及时发现问题,解决问题。要加强劳动关系的管理,让隐性就业问题得到比较好的解决,这有利于缓解再就业服务中心的资金不足。最近,大连市劳动局在清理隐性就业方面的经验值得重视。其实,只要我们对下岗职工乃至登记失业者的管理工作做得再细致一些,多数隐性就业者是很容易通过我们的制度措施而得以识别的。比如大连市劳动局对下岗职工集中培训一段时期,要求下岗职工每天必到,一些隐性就业者往往承受不了这种时间损失,就会自动要求退出;再就业服务中心的管理人员还找经常缺席的下岗职工谈话,对有隐性就业行为者进行劝退。

3. 明确有关经济补偿的规定和筹资规划

从法理上来讲,下岗职工出中心的经济补偿应该为12个月的基本工资,这是一笔不小的数目。一部分下岗职工有强烈的要求,要求国家对给还是不给明确一个说法。不给要找出有理的依据,给就应该有一个筹资的规划,总之在这个问题上政府要做到心中有数。

4. 对下岗职工中一部分年龄偏大的特殊群体和部分老工业基地的再就业问题需有特殊政策

据不少地方反映,一部分年龄偏大(50岁以上的男职工和45岁以上的女职工)、技能单一、文化水平不高的下岗职工,面对目前供大于求的劳动力市场,再就业确有很大的难度。这部分群体适应市场的能力差,既有自身观念、素质等原因,也与长期实行的计划经济体制有关。这个群体从全国范围来看,数量不小,且不满情绪较大。他们已把青春年华奉献给了企业和社会,理应满腔热情地帮助他们。我们建议对这部分特殊群体采取倾斜政策,如多分流、少下岗,组织他们从事社区服务业,发展公益性劳动组织,建立托底帮困机制等,让他们看到生活的希望。

当前,一部分老工业基地由于资源枯竭、产业衰退等原因,再就业面临巨大压力。一般性政策对这类问题难以有效发挥作用,建议考虑制定特殊政策,一是对有条件进行产业转移的,通过强化投入尽快就地实施产业转移;二是对特定行业实施地域性整体转移,如煤炭行业开采新矿时,主要依靠已有人力、物力,通过地域性生产能力的转移来解决问题。

5. 把下岗职工自愿地组织起来就业是一条有效的途径

鞍山市总工会组织的“万帮会社”，通过选好再就业带头人，把下岗职工组织起来从事社区服务业，使得下岗职工集体走入市场获得了成功。这说明自谋职业可以是单干，比如当个体户；也可以是集体闯市场。这样做既可以有效解决下岗职工中特殊群体的就业问题，又可以减少就业盲目性和市场风险。总之，下岗职工再就业没有一成不变的模式，各级政府和社会团体要善于发现和鼓励群众的创造性，并且给予大力的支持。

6. 在解决国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作中，要允许地方在总原则指导下循序渐进，不搞一刀切

不少地方政府和企业负责人认为，我国地区发展很不平衡，情况千差万别，制定政策时要与地方多商量，区别不同情况分类指导，给地方留有余地，允许地方结合实际制定贯彻措施。例如，在一些经济比较发达、下岗职工不多、市场就业机制比较完善的地区，不一定每个企业都建立再就业服务中心。有的地方部门主张，再就业服务中心可建立在劳动力市场体系中，纳入劳动力资源统一管理范畴，以便更好地发挥推荐再就业的功能，转变下岗职工的观念。下岗职工再就业问题是多年计划经济体制遗留下来的问题，单靠计划手段恐难有多大成效，要更多运用市场经济的办法。

四、2000 年缓解就业形势的主要宏观政策

1. 加速城市化，创造更多的就业机会

城市化是未来我国经济和社会发展的重大战略之一，只要我们采取适度城市化的政策，逐步提高城市化的水平，城市就业不仅不会出现大的问题，而且有利于经济结构和社会结构的升级，有利于全社会就业形势和经济形势的好转。

(1) 必须采取积极的城市化发展战略 “十五”期间城市化将成为中国经济发展的重要推动力量。从一般的意义上来讲，城市化不是经济发展的第一推动力量。发展经济学认为，是以市场为基础的专业化和交换给予生产增长以第一推动力。由于专业化分工和交换最容易产生于人口集中的地方，所以市场的发展和深化需要以城市为依托。加之，中国目前是一个低度城市化的国家，因此适当采取积极的城市化政策，将成为“十五”期间经济增长的一个重要推动力。这种制度性的活力释放，可能会产生 70 年代末实行农村家庭联产承包责任制后的效果。初步预计“十五”期间城市化速度选择在每年增加 1 个百分点是比较合适的，每年增加 1 个百分点以上的过高目标很难实现。

(2) 消除农民工抢城里人饭碗的错误观念 从

发展的规律来看，农民进城是一个无法回避的问题。但是由于我们长期认为农民进城必然挤占城里的就业岗位，一直抑制这种正常的、良性的趋势。目前，中国是世界上人均 GNP800 美元左右的发展中国家里农村人口比例最大的国家，这说明我们在城市化方面补课的余地很大。要把这种可能变成现实，观念的更新非常必要。城市化首先是把原有的就业“蛋糕”做大。农村剩余劳动力得到的主要不是原有城镇劳动者的就业岗位，而是新增的就业岗位，树立这个观念对于缓解整个就业形势非常重要。适度的农村剩余劳动力向城镇转移，不仅不会过多地挤占城镇的就业岗位，而且会带动就业岗位的增加，扩大劳动力需求。城市化不仅是现代化的要求，而且可以促进建筑业和第三产业的发展，进而创造出更多的就业机会。要以协调发展为目标，加快城市化进程，让农民工变成城里人。

(3) 要扎扎实实地推行城市化 城市化从人口学的角度来看，可以概括为三种类型：一是城市人口的自然增长，即城市地区出生人数超过死亡人数；二是净城市移民，即城市迁入人数超过迁出人数；三是由于城市边界变更，城市行政区域扩大，新划入城市的人口。一定时期内城市化过程中 3 种类型的不同组合，对于就业、投资的影响是不同的，这是进行定量分析的一个重要前提。一般的城市化过程中，在一、二种类型中不会出问题，有可能出问题的环节是在第三种类型。集中体现到一点，就是新划入城市的人口必须是非农业劳动力及其家属，而不应把大量的农业劳动力也统计在城市人口里面。中国目前官方公布的城市化水平中，既有高估的因素，又有低估的因素。其中，低估的因素主要是对农民工现象估计不足，高估的因素主要是在一些城郊区把大量的农业劳动力包括进来了。对两种偏估均应努力纠正。

2. 扶持小企业，提高适应经济增长的就业密度

“小企业、大就业”，这不仅仅是一句口号，而且是一条经过证明的规律。随着经济的不断发展和社会的不断进步，世界各国包括西方发达国家都不约而同地发现小企业的活力和创造力，因而都以极大的关注和强有力的政策力度支持小企业发展。在 2000 年，中国应采用适当的政策措施，如：创造有利于小企业生存发展的法律、制度环境，对小企业发展进行必要的扶持，完善小企业的服务体系，从而大力发展小企业，这不仅有利于国民经济的持续增长，而且有利于就业机会的持续增长。

当前，为促进就业最紧迫的措施之一是培养高素质的小企业主群体。提高小企业主的素质有三个途径。一是加强对现有小企业主的培训工作。国家以前只注重对已经失业和下岗的职工进行免费培训，现在还应该加强对现有小企业主进行免费培

建设国家农作物基因资源与基因改良重大科学工程势在必行

It's Imperative to Build Important Scientific Engineerings of Gene Resources and Gene Improvement of China's Crops

戴小枫 贾继增 黄大方 王 韧
(中国 农业科学院 北京 100081)

由于人口迅速增长、资源短缺、环境恶化以及市场消费需求的不断增加,我国的粮食生产面临越来越严峻的挑战。据测算,到2030年前后我国人口将达到16亿多的高峰值,按人均400公斤的温饱型年最低消费水平计算,届时全国年需消费谷物将至少达到6400亿公斤,以粮食问题为核心的我国农业面临巨大压力。这就要求我国农业科技必须大发展,要进行一次新的农业科技革命,而农业生物技术就是这场新的农业科技革命的核心与支柱。

一、我国农业与农村经济持续发展对农业生物技术的需求

1. 进一步提高农作物产量的需求

提高农作物产量尤其是单位面积的产量是满足我国下世纪人口增长对粮食和其它农产品需求的必由之路。发展农业生物技术是解决这一问题的主要途径之一。

水稻是我国最主要的粮食作物之一,在亚洲约有50%人口以稻米为主要粮食。从60年代到90年代的30年间,世界和我国稻谷产量的增加明显快于人口的增长,为养活不断增加的人口提供了保障。水稻总产量大幅度地提高,除了不断扩大种植面积外,主要得益于水稻育种的两次革命:第一次发生在五六十年代,主要内容是矮化育种;第二次发生在70年代,是杂交水稻培育成功。通过这两次绿色革命以及栽培配套技术的进步,我国的水稻单位面积产量从1961年的150公斤/亩提高到1984年的360公斤/亩。关键之一是稻类基因资源的利用在两次“绿色革命”中发挥了举足轻重的作用。90

训,这样不仅可以减少小企业的倒闭,而且有利于小企业增加就业机会。二是鼓励大学毕业生创办各类技术密集型小企业,激励他们的创业意识。考虑到独身子女家庭的心理状况及中等和大专毕业生寻找工作的困难情况,在大学教育中,要有意识地

年代以来,我国稻米产量的增加明显低于人口的增长速度,长期停留在年1.87亿吨左右的大平台上,一方面是由于水稻种植面积的扩大出现停滞,更主要的原因是单产出现长达10年的徘徊局面,仍然停留在6吨/公顷以下的水平。

国内外专家一致认为,要使水稻产量再上一个新台阶,必须探寻新的育种途径和策略。只有这样才能实现我国提出的面向21世纪的水稻育种目标,即育成产量潜力为每公顷9~12吨稻谷的超级杂交稻(这一育种目标所提出的产量增加幅度是前两次绿色革命产量提高的总和),实现水稻的第三次绿色革命。水稻育种革命的核心是我国作物基因资源的高效利用和基因改良技术,如能实现目标,我国至少可以每年增产940亿公斤稻谷。

2. 克服农业生产逆境条件的需求

水稻为我国最多的粮食作物,年均种植面积约为4.7亿亩,总产量为2.0亿吨左右,占我国粮食产量的40%,水稻每年受到螟虫、飞虱、稻瘠蚊等害虫危害的面积可达5000万亩左右;小麦是我国第二大粮食作物,种植面积为4.5亿亩,年产1.2亿吨,占世界小麦总产量18.6%,小麦生产每年仅受到蚜虫侵害的面积就可达3000万亩以上;玉米是我国第三大作物,种植面积3.5亿亩,年产量达1亿多吨,每年仅受玉米螟危害的面积就达4000万亩以上;棉花是我国主要经济作物,年均种植面积6700万亩左右,近年来棉铃虫在主要棉区大面积危害,每亩棉田仅防治害虫所需费用就约100元人民币,植棉成本居高不下。

综上所述,病虫害等生物灾害是农业生产中的

开设小企业创业课程,培养大学生的创业意识。三是引导城市失业人员和下岗职工创办小企业,或者去小企业就业。国家可以出资,由政府各级劳动管理部门,对失业人员举办怎样开办和管理一个小企业的培训。
(责任编辑 王宏章)