

跨世纪的中国劳动就业发展战略及就业改革的重点

Developmental Strategy of China's Employment and the Key Points of the Employment Reform

郭庆松

(南开大学人口与发展研究所, 博士后 天津 300071)

马道双

(安徽大学审计处 合肥 230039)

当前,劳动就业问题已成为中国全社会方方面面均在关注的热点、难点和焦点问题。可以断言,劳动就业在下世纪初还将作为一个重大的、难以解决的问题,困扰着中国社会的可持续发展。为此,要从战略高度来研究和解决跨世纪的中国劳动就业问题,并将其纳入到国民经济与社会发展统筹规划之中去。在可能的情况下,可考虑将促进劳动就业上升到基本国策的高度,以确保劳动就业工作的顺利开展及其制度的不断完善。

从战略高度来研究和解决跨世纪的中国劳动就业问题,就是要实施跨世纪的就业四大发展战略,即就业数量促进战略、就业质量提高战略、就业结构优化战略和就业难点扶持战略。并在此基础上,寻找就业改革的重点。

一、就业数量促进战略

中国的劳动就业问题说到底关键还是一个经济发展不能满足十分庞大的劳动力就业需要的问题,也可以说是劳动力供求矛盾所引发的富余劳动力问题和就业岗位不足问题。因此,旨在增加就业岗位的就业数量促进战略便成为就业发展的首要战略。就业数量促进战略的核心内容是要通过发展经济来促进就业岗位的增加。同时,通过发展非国有经济、第三产业以及实施出口导向战略、开展劳务输出等来促进就业岗位的增加,也是就业数量促进战略的重要内容。此外,就业数量促进战略还应将大力发展中小企业、鼓励农业向广度和深度进军以及促进私人资金向产业资本转化,以增加就业岗位,作为其重要组成部分。具体到处于世纪之交的当代中国,主要应从战略上考虑将以下几点作为就业改革的重点。

1. 在大力发展中小企业的背景下,重在国家从产业政策上给予积极扶持。发展中小企业,促进就业岗位的增加,已成为发达国家的重要经验。如日

本小企业雇佣了工业总劳动力的74%;法国有35万家中小型企业,就业人数占全国职工人数的一半;意大利现有中小企业90万家,占工业企业总数的99%,就业人数更是可观^[1]。1997年3月全国人大、政协“两会”期间,有位代表指出,我国大中型工业企业有2万多个,仅占全国工业企业总数的2%,其中大型企业仅占5/1万。据此,他认为,我国企业规模小、数量多,难以取得规模效益。应该说,从规模效益角度而言,我国企业结构确实存在这方面的问题;但就增加就业岗位而言,这种企业结构未必是坏事。目前,我国中小企业的数量并不少,但要发挥其增加就业岗位的作用,还需国家从产业政策上大力扶持其发展。大力扶持中小企业的发展,一方面要通过财政、金融、税收等经济杠杆;另一方面要帮助其寻找投资来源,解决产品销路,为其健康发展创造条件。

2. 在大力发展劳动密集型产业和第三产业的同时,重在积极寻找新的就业增长点。大力发展劳动密集型产业和第三产业已成为我国既定的、促进劳动就业的产业政策。据有关资料^[2],目前每投资100万元,重工业可提供500个就业岗位,轻工业可提供700个就业机会,而第三产业可提供1000个就业机会。可见,第三产业的发展当前仍是扩大就业的重要渠道。因此,大力发展第三产业和劳动密集型产业在跨世纪的就业数量促进战略中占据十分重要的位置。而与此同时,在第三产业发展中寻找新的就业增长点更是成为重中之重。据有关统计^[2],1996年底我国城乡居民储蓄存款已达4万多亿元,城镇居民人均生活费收入为4380元,农村居民人均均为1900元,可以断言,随着城乡居民生活水平的不断提高,家庭劳务社会化将会成为必然趋势。因此,包含家庭服务业在内的第三产业的发展将具有广阔的前景,无疑会提供大量的就业岗位,从而成为就业的一个新的增长点。

3. 在鼓励农业向广度和深度进军的前提下,重

在提高农副产品的附加值。据有关研究^[5],改革以来(1978~1994年)我国农村就业的快速扩张主要是通过3条途径来实现的:第一,农业内有效利用劳动力的机会,也即农业的深度和广度就业。据估计,改革16年共增加了约50%。第二,农村的非农就业。16年中农村非农就业提供了近1亿个就业岗位。第三,向城镇流动就业。16年中约有3000万农民工转移到县城以上的城镇就业。可见,农业的广度和深度就业改革在增加农村劳动力就业方面发挥了十分重要的作用。中国是一个农村劳动力占绝对优势的国家,世纪之交的就业数量促进战略显然不能忽视农业广度和深度就业的重要作用。在此前提下,大力发展农副产品的深度加工和农业生产的产前、产后服务业,提高农副产品的附加值,这对于进一步增加就业数量意义十分重大。据有关研究,发达国家农产品加工业产值与农业产值之比大都在3:1,而我国只有0.5:1;发达国家食品工业产值一般是农业产值的1.5~2倍,而我国还不到1/3。可见,我国农副产品加工业的发展在增加其附加值、从而增加就业数量方面有很大的潜力。

4. 在促进民间资金向产业资本转化的基础上,重在鼓励人们办“私厂”和办“公厂”,甚至兴办第一产业。上文已经指出,当前居民私人储蓄存款数量十分巨大。同时,人们的手持现金数额也较为可观。显然,若采取有效的手段,促进人们手头资金向产业资本的转化,对于增加就业数量也有不可估量的作用。当然,人们手头资金向产业资本转化,形式可以有多样,如购买股票和债券,直接投资办“私厂”(个人办厂)和办“公厂”(集体办厂),甚至向第一产业直接投资等。但就增加就业岗位、吸纳劳动力就业而言,直接投资办厂的形式可能更为有效。美国是世界上经济最发达的国家之一,其家庭工业也是世界上最发达的。目前,中国农村有荒山、荒土、荒水、荒滩“四荒”资源共计4.8亿亩,占可耕地的1/4。若能鼓励民间资金开发“四荒”资源,生产农副产品,不仅可以增加大量的就业岗位,而且还会丰富农副产品市场,更好地满足城乡人民生活需要。鼓励人们直接投资,需要国家采取若干优惠政策和宣传手段,人们手头的资金才会用于增加就业岗位的投资,而不是用于超额的消费或从事其他投机活动。

二、就业质量提高战略

提高就业质量是任何一个迈向效率经济的国家必须实施的战略措施。就业质量提高战略的基本目标有两个层次:就就业者个人而言,是要提高自身的就业素质、就业能力,加强就业竞争意识;就用人单位而言,是要剥离、分流富余人员,提高效率就

业的比例。显然,与就业质量提高战略相配套的就改革重点也要围绕这两个层次进行。

1. 从总体上来说,要发展全民族的教育,尤其是要发展职业技术教育,提高全体劳动者的科学文化素质和职业技术水平。作为其具体措施之一,应开展各种形式的就业培训,让就业者更新观念、更新知识、更新技能,提高其就业竞争的能力。就业者就业素质、就业能力的提高,就业竞争意识的增强,与全民族的教育尤其是职业技术教育的发展密切相关。因此,从全社会角度大力发展教育尤其是职业技术教育乃是就业质量提高战略的重要内容。英国在义务教育阶段就要开展职业定向教育,为学生将来就业提供超前的技能技巧的准备,以提高他们的就业竞争能力^[4]。发展教育尤其是职业技术教育不光可以提高劳动者个人的就业竞争能力,而且还可以提高一个国家经济的整体竞争实力。

开展各种形式的就业培训对于提高劳动者个人的就业竞争能力作用更为直接。开展就业培训,不光可以使劳动者更新知识,更新技能,而且还可使他们更新自己的就业观念,从而直接增强他们在就业市场上处于不败之地的本领和信心。美国在就业培训方面的做法值得我们借鉴。美国近20多年来颁布的职业培训和职业教育的法律不下几十个,以法律的形式动员全国力量加强职业培训;同时,改革培训管理法制,更好地调动私人企业和社团的积极性。在美国,职业培训的形式灵活多样,如入门培训(针对新雇员)、在职培训(针对在职职工)、脱产培训(针对离职进修)、升级培训(针对管理人员和优秀雇员)和再训练(针对被解雇的工人)等^[5]。

2. 从效率角度来说,应剥离分流企业生产中富余的就业人口,以提高效率就业的比例,增强企业的市场竞争力;从社会公平的角度而言,应发挥企业自我消化富余人员的能力,维护社会稳定。目前,我国国有企业改革已进入攻坚阶段,面临的困难很多,其中最重要的一点就是企业生产富余人员的分流问题。国有企业富余人员的分流、剥离不光是国有企业走出困境、“找回感觉”的必走之路,而且也是全社会就业质量提高战略实施的重要环节。只有将大批不参加或很少参加生产以及效率低下的职工分离出生产领域,提高效率就业的比重,才能降低企业的生产成本,从而提高企业产品的市场竞争力;同时,就全社会而言,就业质量的提高才有可能。

今后几年国有企业将有大量的富余劳动力要分离。这样,在劳动就业领域内“效率与公平”的矛盾问题便非常严重地凸现出来了。国有企业中的现有职工大多为国家和企业建设做出过贡献甚至牺牲,提高效率就业的比重,势必要分离出他们当中的相当多数人,显然,被分离人员的公平感自然被

严重扭曲。一个重要的弥补办法是,企业在分离主导产业富余人员的同时,通过发展新产业、新产品、新业务,增强自身消化富余人员的能力。而且,企业自身消化富余人员,还会给企业带来十分可观的经济效益。一个典型的例子是山西阳泉矿务局^[6]。该局从 1992 年起,通过发展除原煤生产以外的多种经营,不但一举消化了从原煤生产中富余下来的 3.3 万名职工(企业共有职工 10.5 万人),而且还形成了以原煤生产为主,电力、铝业、建材、化工、轻工、服务六业协调发展的喜人局面,并因此结束了 10 年的亏损历史。

三、就业结构优化战略

就业结构的优化是任何一个经济社会孜孜以求的战略目标。当前,我国就业的各种结构还程度不同地存在着矛盾,因此,就业结构优化战略的实施有着十分重要的现实意义。作为跨世纪的战略,就业结构优化战略的基本内容有:进一步发展非国有经济,促进就业所有制结构的进一步优化;加大第三产业的发展力度,促进就业产业结构的进一步优化;大力扶持中小企业的发展,促进就业企业结构的进一步优化;鼓励劳动力的地区、城乡流动,促进就业地区结构、城乡结构的进一步优化等。跨世纪的就业结构优化战略的核心目标是要实现就业结构的升级换代,从而促进经济的高质量和高效率运行。显然,作为与就业结构优化战略相配套的世纪之交的就业改革重点就应围绕这一核心目标来进行。

1. 加快能源、交通、通讯等“瓶颈”行业的发展步伐,促进就业结构的升级换代。目前,我国就业结构的主要问题是就业过分集中于低次产业。低次产业的劳动生产率极端低下导致了全社会经济运行质量不高。同时,低次产业上滞留大量的过剩劳动力。造成这种状况的原因是多方面的,但其中重要的一点是,能源、交通、通讯等“瓶颈”行业的发展不足对第二、第三产业的进一步发展起到了制约作用,从而低次产业尤其是第一产业的过剩劳动力不能顺利转入第二、第三产业就业。因此,加快能源、交通、通讯等“瓶颈”产业的发展步伐,不仅是第二、第三产业进一步发展的需要,而且也是促进就业从低次产业向高优产业转换的需要,是促进就业结构升级换代的需要。

2. 加快户籍制度改革步伐,逐步形成城乡统一劳动力市场,促进就业结构的升级换代。我国就业过分集中于低次产业以及就业结构难以升级换代的另一个因素是由户籍制度等而造成的城乡劳动力市场的分隔运行。一纸户口的限制往往就能使得本来完全有条件、有能力从农业或其他低次产业上

转移到非农产业或其他高优产业上来的劳动力不得不滞留在原有产业上。显然,这是城乡劳动力市场分隔运行的必然结果。改革以来,随着户口、粮油等制度的松动,这种状况尽管有所改观,农民工可以大量流入城镇就业,但城镇劳动力市场排斥农业劳动力的现象比比皆是。如北京、天津等地就明文规定,有几十个工种不许雇佣农民工,只能雇佣本市有城镇户口的劳动力。由此可见,要实现就业结构的升级换代,加快户籍制度改革步伐,促进城乡统一劳动力市场的形成,势在必行。有学者认为^[7],我国户籍制度改革主要有两种趋向:一种是循序渐进,适当放宽迁移限制;一种是一步到位,对人口迁移与流动采取开放的政策。市场经济较为发达的沿海经济特区适合于后者;而全国广大地区采用前者较为妥当。笔者在基本赞成这种观点的前提下认为,即使在不适合采用“一步到位”的户籍制度改革措施的全国广大地区,适当放宽城市劳动力市场对农民工的种种限制,逐步缩小城乡劳动力就业的种种不平等,这对于从总体上促进我国就业结构的升级换代是大有好处的。而且,在时机成熟时,应彻底取消现行的户籍制度,从而促进城乡统一的劳动力市场的最终形成。

四、就业难点扶持战略

在世纪之交的中国,就业难点扶持战略主要是针对两种类型的对象而言的:一是就业难点地区;二是就业难点群体。实施就业难点扶持战略,就是要采取必要的优惠政策和运用倾斜的政府行为对就业难点对象进行扶持,以降低就业难点地区的失业率和帮助就业难点群体尽快就业。

1. 对失业率相对较高的工业基地和就业岗位有限的中西部落后地区实施就业倾斜政策,鼓励劳动力的外流和输出;同时,加大政府的就业投入。表 1(见 36 页)清楚地表明,天津、辽宁、吉林、黑龙江等工业基地的城镇失业率均大大高于全国平均水平,黑龙江甚至是全国平均水平的 2 倍以上。针对工业基地城镇失业率相对较高、再就业压力相对较大的特点,政府应鼓励部分城镇劳动力向城镇失业率相对较低的东部发达省份如江苏、浙江、山东等地的城镇流动,甚至向东部发达省份(包括广东)的乡镇企业流动,或就地向乡村流动,实行流动就业。同时,政府也应加大对工业基地再就业工程的投入。只有这样,才能遏制工业基地失业率因产业结构调整而与其他地区拉大的趋势。此外,针对中西部落后地区农村就业压力较大的特点,在继续鼓励劳动力向东部发达地区有序流动就业的同时,逐步运用产业政策,推动部分劳动密集型产业西进,以缓解中西部地区的就业压力,降低农村失业率。

(下转第 36 页)

伺服控制操作;生物目标外形特征参数的测量。

医疗机器人与计算机辅助医疗外科技术,是近几年在多学科交叉领域中兴起,并越来越受到关注的机器人应用前沿研究课题之一。它是基于计算层面扫描图像或核磁共振图像三维医疗模型,对医疗外科手术进行规划与虚拟操作,最后实现多传感器机器人的辅助定位和操作。

目前这方面的研究热点和关键技术主要集中在以下几个方面:

(1)医疗外科手术的规划与仿真。人们普遍认为这一技术成果将首先应用于临床,主要是人体解剖模型的可视化、医疗图像数据库、三维医疗模型的重建、人工假体的 CAD 设计和虚拟现实技术的外科手术规划等。

(2)机器人辅助操作系统,当前这方面研究的目标并非是试图替代外科专家,而是充分利用机器人高技术将其开发成一种外科辅助装置或一种有效的工具,以帮助外科医生进行精确的定位或部分切割,从而提高现有医疗的水平。

(3)最小损伤外科,又称显微外科。由于它能减少病人的痛苦,缩短康复所需的时间,同时也降低了病人恢复所需的费用,故近年来得到了极大的关注。

(4)临床外科手术。临床外科手术操作与虚拟现实技术相结合将在今后医疗外科方面有着广泛的应用前景。

(5)安全性。制约机器人辅助外科系统在临床环境中的应用的一个重要问题是它的安全性。医疗机器人不同于工业机器人,它作用的对象不是工件,而是病人。因此,有关系统的安全性问题越来越受到高度重视。一般要求系统必须运动在规定的工作区间范围,当手术切割超过力的阈值时必须自动停止,必须在任何时刻接受医生的中断控制等。它的问题涉及到医疗机器人的体系结构、关节运动的机械约束、外部多传感器的监控以及高层次的软件管理等方面的研究。

1997 年 5 月 5 日,在北京中国人民解放军海军总医院,由北京航空航天大学机器人研究所、海军总医院神经外科研究中心合作研究开发的我国第一台医用机器人系统——“立体定向脑外科机器人”,经过数百次的模拟实验,在确信万无一失的前提下,成功地对一个 9 岁男孩实施了我国首例机器人辅助临床立体定向、内放置化疗药物脑肿瘤手术。此后,又分别对多例病人进行了临床辅助手术,均获得了圆满成功。5 月 22 日,北京市科委组织专家对“立体定向脑外科机器人”进行了技术成果鉴定。鉴定委员会认为:此项研究成果具有国内领先水平,填补了国内机器人技术应用医疗外科领域方面的空白,尤其在图像空间与机器人操作空间采用的简易有效的反射方法、临床实践系统集成等方面还达到了国际水平。

(责任编辑 王宏章)

(上接第 55 页)

表 1 1995 年全国各省、市、自治区城镇失业率
单位: %

地区	失业率	地区	失业率	地区	失业率	地区	失业率
北京	4.05	上海	6.90	湖北	4.69	西藏	1.63
天津	6.46	江苏	3.56	湖南	5.47	陕西	4.60
河北	3.16	浙江	3.38	广东	6.81	甘肃	3.70
山西	3.67	安徽	4.66	广西	6.07	青海	6.12
内蒙古	7.71	福建	5.18	海南	13.45	宁夏	5.98
辽宁	6.66	江西	6.87	四川	3.83	新疆	6.89
吉林	6.89	山东	1.51	贵州	3.65		
黑龙江	11.04	河南	3.45	云南	3.19	全国	5.03

资料来源:国家统计局人口与就业统计司:《1995 年全国 1% 人口抽样调查主要数据》,中国统计出版社,1996 年, p135~136。

2. 对就业难点群体实行就业扶贫,帮助失业人口中的“弱势群体”尽快就业。失业人口中的就业“弱势群体”主要有这样几种人:第一,长期失业者。长期失业者因长期中断收入来源,生活最为困难。第二,女性失业者。女性失业者一般年龄较大和文化技术水平不高,再就业十分困难。第三,年龄较大

的失业者。年龄较大的失业者一般缺乏一技之长,很难适应新的就业岗位的需要。显然,对于这些就业“弱势群体”的就业不实行扶贫政策,他们的就业愿望便很难实现。对就业“弱势群体”实行就业扶贫,就是要在就业信息、就业培训、就业介绍等方面提供优质的服务,以尽可能改变他们在就业方面所处的不利地位,或直接安排他们从事就业活动。

参考文献

[1]刘凤霞、李长禄:发达国家解决失业的对策,决策与信息,1995(8)

[2]于弘文、孟灿文,降低我国失业率水平的对策探讨,人口研究,1997(5)

[3]周其仁,机会与能力——中国农村劳动力的就业和流动,管理世界,1997(5)

[4]张晓明,英国对失业人员的开发,欧洲,1994(5)

[5]赵曼、傅延斌,美国如何对待失业难题,改革与理论,1996(1)

[6]杨荣等,三万职工的成功分离——阳泉矿务局结束十年亏损出现喜人局面,光明日报,1996 年 6 月 10 日

[7]李竞能,关于户籍制度改革的几点看法,人口研究,1997(3)

(责任编辑 王宏章)