

我国劳动力市场存在的主要问题及原因分析

Problems in China's Labor Market and Their Causes

辛仁周

(国家计委人力资源研究所, 北京 100824)

经过十多年的改革,我国劳动力市场已初具规模,市场机制在劳动力资源配置中已开始发挥作用。但是从总体上看,我国劳动力市场的发育和发展仍滞后于其他生产要素市场的发展,与建立社会主义市场经济体制的要求相距甚远。因此,正视我国劳动力市场存在的主要问题,客观地剖析其产生的原因,对进一步发展我国劳动力市场和建立社会主义市场经济体制都具有着重要的现实意义。

一、市场机制在城镇劳动力资源配置中的作用依然很小

在市场经济体制下,市场机制对包括劳动力资源在内的资源配置起着基础性作用。由于城镇经济在我国社会经济发展中的突出地位,而且城镇也是我国劳动就业制度改革的重点,因而充分发挥市场机制在城镇劳动力资源配置中的基础性作用,对于建立社会主义市场经济体制和促进国民经济的持续快速发展具有重要作用。然而,目前在我国城镇劳动力资源配置中,市场机制还远没有起到基础性的作用。从城镇劳动力增量上看,每年真正通过劳动力市场配置的劳动力还不到劳动力增量的50%,50%以上新增劳动力就业是通过行政方式配置的;特别是在原统配人员的就业中,通过市场机制配置的只有百分之十几,80%以上统配人员的就业是由行政方式配置的。再从城镇劳动力存量上考察,据有关部门提供的资料,目前我国城镇劳动力存量中富余人员在1700万以上,这是传统体制和经济改革措施不到位的产物,根据转换企业经营机制和建立市场经济体制的要求,对这部分劳动力同样须利用市场机制进行结构调整或优化配置。然而,目前我国城镇企业(特别是国有企业)中90%以上的富余人员仍滞留在企业内部或原工作岗位,用市场机制调整或优化这部分劳动力配置结构的工作仅刚开始,其作用和力度都很小。这些情况都说明,市场机制在我国城镇劳动力资源配置中的作用是

十分有限的。

市场机制在城镇劳动力资源配置中作用小的原因是多方面的。从市场机制发展和发挥作用所必需的条件和环境看,主要是因为我国正处于体制转轨时期,市场机制所依托和发挥作用的竞争机制和社会保障制度都很不健全,城镇企业(特别是国有企业)还不是独立的商品生产经营者,不能根据自身生产经营的实际需要和市场的变化吸收、辞退和配置劳动力。另一方面,由于我国政府与企业的关系以及各种经济关系都尚未理顺,企业的盈亏及生死存亡在很大程度上不取决于企业自身的生产经营状况。从社会条件上看,由传统体制所造成的劳动者缺乏自谋职业和竞争就业意识,政府配置城镇劳动力的职能转变缓慢,对企业劳动力配置管的仍然过多过死,市场机制缺少发挥作用的余地和环境,再加上无论在理论和实践上推动劳动力市场起步都较晚,这些因素都极大地影响了劳动力市场的发展和其作用的充分发挥。

二、劳动力市场中的供求主体地位不明晰

劳动力市场中的供求主体地位明晰,从劳动力需求方面讲,是指企业能够真正拥有招收、辞退和合理配置本企业劳动力的权力,成为劳动用工和市场竞争主体;从劳动力供给方讲,是指劳动者能够真正支配自己的劳动力,根据自身专业技能和劳动力市场的供求情况,通过公平竞争和自主择业找到合适的就业岗位。因此可以说,劳动力市场中供求主体地位明晰既是市场机制在劳动力资源配置中发挥作用的基础和前提,也是劳动力市场的重要组成部分。

然而,目前我国现实情况是,作为劳动力市场需求主要组成部分的企业(特别是国有企业),大部分新招劳动力仍是由政府用行政方式配置,其中相当多的是企业生产经营所不需要的,企业在调

整、优化劳动力存量结构和排放富余人员方面更是步履维艰,这说明在我国劳动力市场上需求主体地位是不明晰的。劳动力市场供给主体存在的问题是,由于传统的城乡隔离制度远没有从根本被废除,农村劳动力合理流动和在城镇自谋职业的壁垒和限制过多,使他们不能同城镇劳动力一样参与公平竞争和平等择业;在城镇新增劳动力就业中,由于受现行政策和体制等因素的制约,也远没有实现公平竞争和自主择业,相当多的新增劳动力不能到自己愿意去而实际工作又需要的岗位上去;在城镇劳动力存量方面,不同地域和不同部门之间劳动力仍不能合理流动。这些情况都表明劳动者还不能自主地支配自己的劳动力,劳动力市场中的供给主体地位也不够明晰。

劳动力市场作为实现劳动力市场化配置的基本方式,其需求主体地位明晰须以现代企业制度为基础,要求企业(特别是国有企业)真正拥有劳动用工自主权,并依法自主经营和自负盈亏。基于这种判断,我国劳动力市场需求主体地位不明晰的主要原因是转换国有企业经营机制和建立现代企业制度与转变政府职能的进展太慢,使本来属于企业的劳动用工自主权,不是被地方政府有关部门剥夺或截留,便是在行使过程中受到种种限制。从企业本身来看,企业并没有拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产权,也没有成为享有民事权利、承担民事责任的法人实体,因而缺乏根据生产经营的实际需要吸收、辞退和合理配置劳动力的内在动力。再从企业在市场竞争中优胜劣汰的情况看,绝大多数长期亏损、资不抵债,已完全符合破产条件的企业没有依法破产。这些完全符合破产条件的企业依然作为需求存在于劳动力市场上。又由于改革的力度不够,大批企业富余人员仍滞留在企业内部,而没有作为供给出现在劳动力市场上。因此建立现代企业制度和转换企业经营机制进展缓慢,不仅没有使企业成为劳动力市场中的需求主体,而且还使劳动力市场的供需状况产生了混乱,造成了我国劳动力市场上供给与需求扭曲的矛盾状况。

劳动者要成为劳动力市场中的供给主体,即劳动者能自主支配自己的劳动力,须有完备的社会保障制度和相应的条件作基础。而在现行体制下,虽然在十多年的改革中社会保障事业得到了较大的发展,但是社会保障制度覆盖面小和管理体制不顺的矛盾仍然很突出,尤其是在广大农村地区,基本上还没有建立起供劳动力自由流动和自主择业所必需的社会保障制度。城镇社会保障制度也很不完善,国家机关、事业单位、国有企业和非国有企业的社会保障制度相互分割,纵向不贯通,横向不协调。这就在客观上使城镇劳动者对企业仍然保持着很强的人身和行政依附关系,不能真正自主地支配自

己的劳动力,使各类经济成分中的劳动力难以相互流动。而且在城镇劳动力管理方面,又人为地将企业职工分为干部和工人,城乡和城镇不同经济成分中的劳动力待遇与身分界限相差悬殊,都为劳动者的自主择业和合理流动设置了障碍。这些因素都使劳动者难以成为劳动力市场中的供给主体。

三、职业介绍等市场中介组织发展缓慢

劳动力市场作为实现劳动力资源市场化配置的方式,应是市场机制及其借以发挥作用的职业介绍等市场中介组织的总和,职业介绍等市场中介组织都是劳动力市场的重要组成部分,并应为市场机制在劳动力资源配置中发挥作用服务和提供保障。因此,发展劳动力市场不仅要塑造明晰的市场供求主体,而且要发展相应的职业介绍等市场中介组织。改革开放以来,我国劳动力市场中城镇的职业介绍等中介组织虽然有了长足发展,然而从整体上看还很不发达。广大农村地区基本上没有建立职业介绍服务体系。城镇职业介绍等市场中介组织运行极不规范和极不顺畅,各种类型的职业介绍机构基本处于分割状态。城镇职业介绍等市场中介组织的许多职能仍掌握在劳动行政部门手中,功能小,服务面窄,致使劳动力市场不能承担起包括就业咨询、职业培训和社会保障在内的一整套服务,因而离实现劳动力资源市场化配置的要求相距甚远。尤其在职业介绍方面,由于受管理体制、信息来源和统计分析手段落后的影响,对劳动力供求和结构变换以及发展趋势等信息的收集、整理与发布不够及时和准确,不仅难以为劳动力供求双方在较大的领域内实现相互选择提供服务,而且不能起到引导劳动力资源优化配置的导向作用。

产生上述问题的原因是多方面的。一是转换政府职能进展缓慢。利用市场机制配置劳动力资源,要求政府在配置劳动力资源方面的职能由统包统配转向为市场机制发挥作用创造条件和提供服务,而在这方面政府有关部门虽然开始减少统包统配人员数量,却未能为市场机制发挥作用创造应有的条件和提供相应的服务,有的甚至将政府原有的职能简单地移植到职业介绍等市场中介组织中来,这实际上是传统体制下用行政配置劳动力的翻版,有悖于其实现劳动力资源市场化配置的初衷。二是管理体制没有理顺。如目前“人才市场”和“劳务市场”分属政府两个主管部门管辖,相互之间缺乏沟通和联系,削弱了职业介绍等市场中介组织的整体功能。三是没有按照市场机制的内在要求发展职业介绍等市场中介组织。要发挥市场机制应有的作用,就要按照市场机制的内在要求发展职业介绍等市

场中介组织,并为其提供包括就业咨询、职业培训和职业介绍等配套服务,由于各种原因以及在实际工作中重视发展职业介绍体系,轻视培育和发展其他市场中介组织,导致了职业介绍的发展与其他市场中介组织的培育不协调,从而削弱了职业介绍等市场中介组织的整体功能。

四、对农业劳动力需求增长缓慢

劳动力供大于求,特别是农业劳动力大量过剩,是我国劳动力市场的基本特征,但由于对农业劳动力需求增长缓慢而加剧的劳动力市场供大于求的矛盾,则是我国劳动力市场中十分突出的问题。其主要表现是,农业劳动力务农队伍不稳和农业劳动力大规模向城镇无序流动,农业劳动力就业空间狭窄限制了农业劳动力就业规模的扩大,小城镇和农村第三产业发展缓慢影响了农业剩余劳动力向非农产业转移的规模和速度。

产生上述问题的主要原因是,由于农业生产资料价格上涨过快和工农业产品“剪刀差”的拉大,导致了农业生产比较收益过低使农业失去了对农业劳动力的吸引力;由于农业基础设施建设和农业综合开发不足,制约了农业劳动力就业空间的拓展;乡镇企业的分散发展和粗放经营,不能对农村工业化发展和农业劳动力就业形成规模需求,它的聚集效应和对劳动力需求的连锁效应都难以充分发挥出来。乡镇企业的这种发展模式还是导致我国工业化和城镇化发展脱节的重要原因,致使城镇以及以城镇为依托的第三产业也难以有更大的发展,在很大程度上制约了农业剩余劳动力向非农产业转移速度的增长。解决这一矛盾的根本出路,一方面应结合发展农业,稳定和扩大农业内部的就业容量;另一方面,应在积极促进乡镇企业发展的同时调整乡镇企业发展模式,并将乡镇企业的发展和城镇的发展结合起来,引导农业剩余劳动力离土离乡就近向城镇彻底转移。

五、劳动力市场宏观调控体系不健全,宏观调控乏力。

劳动力市场宏观调控体系是劳动力市场健康运行和克服市场机制弱点的基本保证,也是劳动力市场的重要组成部分。因此,发展劳动力市场必须改善和加强对劳动力市场的宏观调控,以利用其有

益和积极的方面,克服和避免其自身的弱点与消极因素。然而,目前我国劳动力市场的宏观调控体系很不健全,宏观调控乏力,从总体上看还没有找到引导劳动力市场健康运行的调控方式。其突出表现:一是对农村剩余劳动力的流量和流向的控制基本上是束手无策;二是法律法规建设滞后,对劳动力市场运行中出现的无序、混乱、争议和纠纷等问题,缺乏相应的法律法规手段来约束和纠正;三是国有企业急需的人才留不住,富余人员出不去,就业结构的变化不符合调整产业结构的要求;四是企业职工收入增长与劳动力供求脱节。面对市场机制在劳动力资源配置中所产生的负效应,宏观调控体系没有得到相应的改善和加强,宏观调控显得力不从心和软弱无效,市场机制的弱点和负面效应不能得到及时的克服和纠正。现代市场经济无一不是宏观调控下的市场经济,劳动力市场宏观调控体系存在的这些问题构成了当前我国劳动力市场中十分突出的问题。

产生劳动力市场宏观调控体系不健全和宏观调控乏力的主要原因是劳动力市场宏观调控体系缺乏必要的基础、条件和强有力的手段。在市场经济条件下,劳动力市场在国家的宏观调控下运行,国家的宏观调控建立在劳动力市场基础之上,这在客观上要求对劳动力市场的宏观调控在国民经济宏观调控体系中居重要地位,国民经济宏观调控体系应把对劳动力市场的宏观调控作为重要内容,并引导劳动力市场的健康发展。根据这一要求,劳动力宏观调控要有相应的微观基础,各种经济信号要能真实反映市场运行的状况,而且要以国家的产业政策和财政金融政策为依托,有强有力的经济手段、法律手段以及必要的行政手段做保障。然而,在我国现行体制下,企业不是独立的市场竞争主体,宏观调控缺乏相应的微观基础,国家的固定资产投资规模和财政政策很少考虑对劳动力的需求,产业政策和与之相适应的金融政策很少考虑劳动力的流向和结构变换,经济信号失真和经济杠杆失灵以及法律法规不健全,难以解决和协调市场运行中的矛盾和问题,不能纠正和克服市场机制的缺陷。由于这些问题产生的对劳动力市场宏观调控体系不健全和宏观调控乏力,没有形成完全符合劳动力市场要求的宏观调控方式,使市场机制在配置劳动力资源中的自发性和滞后性等问题得不到及时解决。

(责任编辑 冷远猷)