

关于我国当前劳动就业对策的思考

Solutions to Promoting Economic Development and Employment

辛仁周

(国家计委人力资源开发利用研究所)

为了抓住当前有利时机,大力发展社会主义市场经济,促使我国经济发展再上一个新台阶,劳动就业工作应当突破传统束缚,更新观念,有所作为,为使我国经济发展尽快登上新台阶积极创造条件。

一、将劳动就业工作的重点转移到城镇企业内部劳动力存量调整的轨道上来

经济发展上新台阶的实质内涵是产业结构升级。要实现产业结构升级,就须对我国现行产业结构进行有效的调整和大力发展新兴产业。但是实践证明,调整产业结构的因素比较容易解决,最难处理的是劳动力问题。《企业破产法》这一促使资源转移和结构优化的法律手段,以及企业兼并这一产业结构调整 and 优化的有效途径,都受到落后企业中劳动力的牵制而无法真正实施。不仅如此,劳动就业结构虽然决定于产业结构,但既有的就业结构对新兴产业的发展还有很强的制约作用。许多滞留在落后企业中的物资、设备、厂房、能源和原材料等资产存量,都受到这些企业中的劳动力存量的牵制而不能向先进企业和短缺部门转移,使新兴产业的发展受到影响。长期以来我国城镇劳动就业工作重视新增劳动力安置,而轻视企业特别是国营企业内部劳动力存量调整,是劳动就业工作在城镇劳动力总供给大大超过总需求情况下被迫采取的措施,与促使产业结构升级和加快我国经济发展存在着很大的矛盾。在重视结构调整,以提高经济效益为中心的发展模式中,劳动就业工作也必须更新观念,将工作重点转移到调整企业内部劳动力存量的轨道上来。

高度重视劳动力存量调整,不仅是经济发展上新台阶对劳动就业工作的客观要求,也是从根本上解决城镇劳动就业问题的战略选择。实际上我国城镇劳动就业存在的结构与总量的问题,都

与企业内部劳动力存量过多有关。存量过多影响了产业结构调整,加剧了经济结构失衡和经济增长的大起大落;影响了就业规模的正常扩大,使劳动就业问题在全局上难以得到良好的环境。因此要从根本上解决城镇劳动就业问题,就必须积极配合产业结构调整,加快企业内部劳动力存量调整,促使国民经济尽快步入持续、稳定、协调发展的轨道。高度重视劳动力存量调整不仅是必要的,而且是可能的。从数量对比上看,到本世纪末,城镇每年新增劳动力数量明显少于80年代,对调整企业内部劳动力存量的压力较小,再加上经过治理整顿,我国经济秩序大为改善,国民经济已进入正常发展时期,解决企业内部劳动力存量的大环境也基本具备。因此调整劳动力存量应当成为今后城镇劳动就业工作的主旋律。

二、劳动就业和劳动力安置应改变牺牲经济效益换取社会效益的格局

经济发展上新台阶要求劳动就业工作转移到以提高经济效益为中心的轨道上来,但是在我国目前情况下,劳动就业还是解决待业人员出路和保证社会稳定的一项重要措施。由于城镇劳动力供大于求的局面将长期存在,适应社会主义市场经济发展的新体制和完善的失业保险制度难以在短期内迅速建立起来,所以在未来相当一段时期内,劳动就业工作仍然存在着牺牲经济效益而换取社会效益的问题。但是要通过改革逐步改变这种局面,要从宏观上提高劳动就业和安置企业富余人员的经济效益。

第一,区分不同类型企业,使其在保证劳动就业经济效益和社会效益方面有所侧重。大、中、小型三类企业在国民经济和社会发展中发挥着不同的作用。我国现有国营大中型企业12 000多户,从数量上看虽然只占工业企业总数的2~3%,但

固定资产则占2/3,工业产值占35%左右,实现利税占60%以上,40多年来共上缴利税15000多亿元,为国家做出了重大贡献,是社会主义经济的脊梁和国家财政收入的重要来源。这些企业活力的强弱、效益的好坏,不仅关系到克服当前的财政困难和国民经济能否上新台阶的问题,而且关系到社会的安定和社会主义制度的巩固。所以,这些企业中劳动力的配置应当以提高经济效益为中心,这些企业劳动力总量的变化和结构的调整,要根据企业生产经营的实际需求,以实现生产资料和劳动力最佳结合为目的。今后国家在劳动就业政策上不仅不能再使这些企业增加富余人员,还要采取有效措施,为转换经营机制和优化劳动组合中出现的富余人员寻求出路,把国营大、中型企业从人多为患的困境中解脱出来。对于众多小型企业,劳动就业经济效益的要求不宜过高。这部分企业中的劳动就业可以以经济效益和社会效益并重,或以侧重社会效益为原则。对社会兴办的生产自救基地和企业(或企业集团)兴办的劳动就业服务企业,应以安置富余人员为主。

第二,改变国家对亏损企业的补贴方式,改变企业对富余人员工资福利等基金的支付方式。目前有许多本应该淘汰的企业不仅继续生存着,而且每年还得到国家数百亿元的财政补贴。许多国营企业富余人员不仅混在岗位上,有些甚至是混在关键生产岗位上,而且和其他职工一样从企业中领取工资奖金等各种福利。实际上国家和企业为维持这些人员就业所花费的这部分资金对经济发展没有任何意义,对经济发展上新台阶只起负作用。这不仅造成资金和其他物质资源的巨大浪费,还影响其他企业的正常发展和其他职工生产积极性的正常发挥,从这部分资金的运行方式上看是被动和消极的。因此国家要改变这部分资金的实用方式,让那些不该存在的企业破产,将原用于补贴的资金用于兴建生产自救和转业训练基地,以及失业救济金等,供安置这些企业富余人员用。在企业层要通过优化劳动组合或其他改革措施,把富余人员从企业中分离出来。

三、加大企业干部人事制度和企业用工制度改革的力度

劳动就业工作要促使经济发展上新台阶,必须把改革放在首位。首先要打破企业干部的“铁交椅”,要落实企业在干部人事方面的自主权。企业管理技术人员要实行聘任制,这是深化企业干部人事制度改革的方向。为此必须坚持按照政企分开的原则,真正使企业摆脱政府部门附属物的地位,企业有权根据高效和精减的原则,自行

决定机构设置而不要强求与政府有关部门对口。对企业内部干部和技术人员实行聘任制,无论是企业干部、技术人员,还是一般工人,在什么岗位享受什么待遇,使企业干部能上能下,并逐步消除干部与工人的身份差别。要进一步完善劳动合同制,解决现行劳动合同制中合同不规范、缺乏约束力等问题,打破新招合同制职工与原有固定职工、统配人员与非统配人员的身份界线,尽早消除两重用工制度所产生的矛盾和摩擦,继续推进优化劳动组合,对职工进行技能考核,择优录用,并实行岗位合同,逐步过渡到全员劳动合同。

四、加快工资分配和社会保险配套改革,妥善安置企业富余人员

劳动人事、工资分配和社会保险三者之间存在着密切的联系,任何一项改革滞后,都有可能使相关联的改革事倍功半。搞好三项制度的配套改革是经济发展上新台阶的客观要求,实现工资分配和社会保险配套改革是进一步作好劳动就业工作的重要杠杆和保证。当前在工资分配方面国家要严格控制企业工资总额,完善企业工资总量调控措施,改进企业工资总额与经济效益挂钩办法。企业有权在国家确定的工资总额范围内,按照按劳分配的原则自主决定分配的具体形式,增强企业改善劳动力配置的手段。在社会保险制度方面,要扩大社会保险制度的覆盖面,提高其社会化程度,完善社会保险的管理体制,特别要加快完善失业保险制度,加快失业人员生产自救基地和转业培训基地建设。随着失业保险制度的逐步完善和生产自救基地的兴建,主要可从以下几个方面安置和消化企业富余人员,让破产和被兼并企业富余人员的主要部分到生产自救基地和转业培训基地中谋生和接受培训,使他们既离开企业又不马上到社会上去;另一部分推向社会,依靠失业救济金生活;对一般企业因优化劳动组合和深化劳动制度改革而出现的富余人员,要组织起来兴办第三产业或从事多种经营,或实行厂内待业和组织培训提高,或与破产企业职工同样安置。

五、深化劳动计划体制改革,强化城镇劳动力宏观调控

经济发展上新台阶需要有效的宏观引导和调控。根据我国商品经济发展水平低、劳动力市场体系尚待发育健全的事实,考虑到不合理就业结构形成的历史原因,应当根据社会主义市场经济发展的总体要求,切实推动劳动计划体制改革,使国家的劳动计划 and 政策手段发挥积极作用。其目的

不是阻止或扭转市场调节的方向,更不是妨碍或破坏市场机制的发育,相反,必须符合市场调节的长期趋势,有助于加快市场机制的成熟,其效果要比任凭市场机制自发调节更有效,副作用更小。

第一,对职工人数实行与经济指数相关的弹性计划。减少指令性计划,扩大指导性计划和市场调节的比重是劳动计划体制改革面临的任务,也是经济体制改革的总体要求。当前要对传统的国家用绝对数控制全民所有制企业职工人数的指令性计划进行改革,实行职工人数同经济指数相关的弹性计划。具体设想是,对地区以同口径的非农国民生产总值、非农国民收入作为该地区全民所有制企业职工人数的主要相关指标;对产业部门和企业集团采用净产值、实物量、业务量等作为主要相关指标;对自我约束机制健全的国营企业,国家不再下达劳动计划,让企业根据自身的需求和市场情况自主用工;逐步减少统配人员的数量,对大中专毕业生和复退军人要提倡面向生产第一线;对机关事业单位和其他以国家财政支付经费单位的职工人数,要用指令性计划严格控制。

第二,继续强化对城镇劳动力总量的调控功能。实践证明,在城镇劳动力供给大大超过需求的情况下,任何调整城镇劳动力结构的有效措施都难以出台,出台的措施也无法到位。为了推动国营企业劳动制度改革和解决城镇企业富余人员过多的问题,必须抑制城镇劳动力供求缺口的扩大。为此,要继续强化劳动计划体制,控制城镇劳动力总量膨胀的功能;要严格控制“农转非”人口的过快增长,继续实行对“农转非”人口实行计划与政策“双调控”的制度,严格控制城镇全民所有制单位、集体所有制单位和其他经济组织从农村招工的数量和范围,将农村劳动力就业的主要出路引向农业的综合开发。

第三、理顺政府有关职能部门间的关系。理顺政府有关职能部门间的关系和明确其职责是劳动计划改革顺利推进的关键。近年来地方和企业经常抱怨,国家有两个劳动计划,国家计委和劳动部门在劳动计划体制改革中的关系没有理顺,职责也不明晰,使得地方政府各级职能部门间的关系也难以协调,职责难以明确,实际下放给企业的权利太少。目前我国劳动计划体制中存在的纵向不贯通和横向不协调与政府职能部门间的关系不顺和职责不明有很大的关系。因此应当明确,国家计委的劳动计划是国民经济和社会发展规划在劳动就业领域中的体现,必须具有权威性;劳动部门所下达的计划不得与之相违背,劳动计划体制改革首先应扩大企业用人自主权,从根本上消除政府有关部门对企业用人自主权的干预。

(责任编辑 宋义荣)

彩图说明

计算机真实感地理图形

陈宝雯 刘书楼

(中科院计算所CAD开放实验室,客座研究员)

地图作为自然与社会的缩影、地理信息的载体,反映了自然与人文两个方面、时间与空间客观世界的物质变迁、能量转换与循环的信息。地图的发展历史悠久。刻画在陶片上的遗物一巴比伦地图,距今已大约有4500年,我国历史记载中铸造在九鼎上的“山海图”距今也有2500多年。早在19世纪末叶就形成了专门学科“地图学”。现代社会的发展要求地图具有高速地,甚至实时地传播信息的能力。利用传统的、常规的、人工为主的地图制作手段与方法、表示形式与介质,编制印刷完成一个中、小比例尺的全国性地形图,约需几十人以上、近百道工艺流程环节,可能需要一个五年计划的时间才能完成。由于图形更新制作的周期长,即使新出版的地图,往往已成历史陈迹。另外,由于图形的表示方法缺乏三度空间的概念,一般非专业人员很难读懂。因此,应用计算机技术,绘制形象逼真、直观易读、有真实感的三维地理图形,已成为现代地图研究的一个热门课题。中科院计算所CAD开放实验室研制的计算机地理图形与仿真系统(CGGSS)(国家自然科学基金资助项目)即是为实现以上目标研究建立的。该系统具备有显著的时代特征,它继承了常规地图的历史积累,以CAD高技术为支撑,地理信息系统为基础,结合遥感信息资源的特点,应用光栅扫描显示技术,为真实感三维地理图形新图种的诞生,提供了科学地设计与编制生成的环境。该系统在编制图的面积范围及反映地形地貌详细程度方面达到了国际先进水平。

真实感地图,是把人们通过视觉对客观世界地理系统环境的感知、在大脑思维中形成的概念所构成的图象与计算机对地形地貌的模拟、自然景观、生态环境的仿真仿生图象的映射有机地统一起来,从形态、光照、色彩方面塑造地理真实感,使地理环境—计算机图象—人的视觉感知三者融为一体。和常规地图相比,其最突出的特点是形象逼真,直观易读,不像常规地图需要复杂繁多的事先规范化的地图符号与说明,甚至无需专门训练,依靠图形本身的形象化,读者即可感受、理解和利用,使地图信息传递的速度与效率达到较高的理想化程度,能更好的满足信息时代社会的需要。

计算机真实感地图,作为人类大脑图象思维过程中地理信息的输入和输出的载体,并不等于摄影和遥感图象,因为人的思维介入了真实感地图制作过程的每一个环节,它不仅是客观世界现实的反映,而且使其具有更高层次的人工智能特征与创造加工,它既可以进行历史资料的写照与回顾,也可以展示描绘将来期望的宏图与目标,这是摄影与遥感图象无可论比的。

真实感地图是应用数字化地形模型DTM、地理条件、生态环境、自然景观等地面数据资料(包括遥感资料)及其光色效应,通过计算机科学手段合成的。它和空中摄影直接拍照的同一地区的图片,虽然图象获取的途径、方法与手段不同,但是可通过固定地物标志建立定

(下转第12页)