

当前中国就业问题的特点和对策

Employment Problem in Present Day China

党晓捷

(劳动部劳动科学研究所)

就业问题始终是困扰当今世界各国社会经济发展的重大问题。它既是复杂的经济问题,也是严肃的社会问题,有时甚至会酿成激烈的政治问题。许多发达国家和发展中国家都把实现“充分就业”作为社会经济发展的几项重要目标之一。二次大战后资本主义国家之所以能够相对稳定地发展,重视解决就业问题是一个很重要的原因。社会主义各国更是把消灭失业作为社会主义制度优越性的具体体现,并为此而付出了昂贵的经济代价。然而,半个世纪过去了,就业问题依然象幽灵一样游荡在每个社会主义国家之中。特别是在经济体制改革的过程中,长期积累的矛盾与新形势下演化出来的新问题交织在一起,使就业问题日趋严重。我国40年来严重的就业压力曾几度使我们处于十分困难的处境,只是由于上下的紧急动员和广大人民的充分理解,我们才以较小的代价缓解了一次又一次严峻的形势。当前,随着经济调整的进程,再次把严峻的就业问题提到了我们面前。然而,值得深思的是,如果我们继续就事论事,在解决就业问题方面采取短期行为的做法,那么其他国家在这方面面临的困境就有可能在我国重演。只有从更深入、更广阔的角度认清我国当前就业问题的特点,明确解决就业问题的指导思想,才可能提出有针对性的长期对策。

一、认清我国当前就业的新特点,明确解决就业问题的指导思想

1. 充分认识我国就业问题的长期性,树立在就业工作上打持久战的基本指导思想。我国的基本国情是人口众多,劳动力资源十分丰富,而物质资源与资金则相对短缺,劳动力总供给大于总需求的局面在相当长的历史阶段不会有根本改变。同时,根据中央提出的保持国民经济持续、

稳定、协调发展的基本方针,今后也不能期望以过高的经济发展速度来缓解就业压力。这就是我国就业的大环境。

我国人口基数十分庞大,因此尽管保持比较低的人口自然增长率,每年新增人口仍十分可观。近年来,我国在城乡广泛推行了计划生育措施,对缓解人口压力起到了积极的作用,但由于这一政策只能是逐步实施,同时各地在具体落实这一政策方面也很不平衡,因而对减轻就业压力的作用并不显著。况且,以往人口失控形成的“苦果”,正通过每年新增长的劳动力而对就业工作形成现实的不断增长的压力的压力。这种状况在今后几十年不可能有根本性的转变,并从根本上决定了我国就业问题的长期性。

此外,我国劳动力供给与需求的一些特殊问题也加剧了中国就业矛盾的长期性特点。从劳动力供给看,历史形成的二元就业结构把城乡就业截然分开,并使得农村这一“广阔天地”成为吸纳城镇多余劳动力的“蓄水池”。通过十年改革,特别是农村实行以家庭为主的联产承包责任制后,长期就业不充分的大量农村剩余劳动力被释放出来,认真解决农村就业问题和允许一部分农村劳动力向城镇转移已作为一个十分现实的任务摆到了我们面前。一方面,我们不可能再象以往那样通过知识青年上山下乡靠农村来缓解城镇的就业压力;另一方面也不能采取紧闭城门的政策把进城务工经商的农村劳动力全部驱赶回乡。城乡劳动力的供给事实上已逐渐形成一体,并通过城乡、地区、产业之间的流动形成对我国劳动力供求总格局的影响。从今后的发展看,城乡二元结构造成的一些积重难返的问题决非短期所能解决,必然要求城乡就业格局作出长期的渐进的调整。

从劳动力需求看,目前的经济调整已使社会对劳动力的需求全面萎缩,并使企业人浮于事等

问题暴露得更清楚。如果今后我国经济朝着稳定的方向发展,企业也通过深化改革逐步变为相对独立的商品生产者与经营者,那么对劳动力的需求也不可能出现大幅度的上升。因为治理整顿已使一部分企业职工由“存量”变为“余量”,而企业的用人要求则更侧重于质而非量,今后重点发展的短线产业又是多属于资金密集型基础产业。

2.必须认识到我国就业问题的复杂性,树立把就业工作当作一项系统工程战略指导思想。就业问题涉及到社会经济生活的方方面面,与千家万户的利益有着直接的关系,因而必须系统规划、统筹解决。我国就业问题的复杂性主要体现在社会问题与经济问题交织在一起,发展问题与改革问题也交织在一起。

解决就业问题的根本出路在于发展经济,这是自1978年以来我国通过实行“三结合”就业方针,在努力发展经济,扩大就业门路,广开就业渠道中总结出来的一条重要经验。但是,扩大就业有时又与发展经济和提高经济效益并不完全一致。这一点集中体现在社会主义的公平原则与效率原则如何协调统一。我国40年的实践表明,解决就业问题一定要统筹兼顾经济效益与社会效益。从暂时和局部利益出发,有时可以适当有所侧重,但从长远出发,一定要做到二者的有机结合。因此,在政策制订上应该形成完整的政策体系,使各种经济政策和相关的社会政策相互配套,从而使就业工作逐步形成一个科学的社会经济系统工程,向科学化和现代化的方向前进。

我国目前正处于社会主义发展的初级阶段,同时面临着繁重的发展任务和改革任务。正是由于这一基本背景,就业问题日趋复杂。在发展方面,我国正从传统经济向现代经济迈进。伴随着这一过程,从人们的就业观念到传统的就业结构和就业方式都要发生深刻的变化。在改革方面,我国正从高度集中的计划管理向计划经济与市场调节相结合转化。这一转化随之也相应要求对现行就业制度与就业运行机制进行根本性的改革。由于上述两方面的变化交织在一起,因此更增加了我国就业问题的复杂性。

3.必须充分认识到我国就业问题的周期性,树立防患于未然、未雨绸缪、变被动为主动的指导思想。建国40年来,我国就业形势波浪起伏,就业工作也是几起几落,呈现出一定的周期性特点。这一特点在集中的计划管理情况下可能在一定程度上受到政治因素的影响,但在有计划商品经济条件下则更多地是由于经济活动本身一些特点造成的。例如改革开放以后,我国经济与世界经济发生了更紧密的联系,因而世界经济的周期性波动也会不可避免地影响到我国。又如,国内经济结构的阶段性调整,投资取向的周期性

变化等,都会对劳动力的就业规模、结构产生重要的影响,并要求就业适应经济的变化作出相应的变化。从根本上讲,就业问题的周期性是其规律性的一种表现形式。正视并注意研究周期性有利于我国就业工作逐步增强预见性和主动性。建国以来,由于我们对这种周期性考虑不足,致使几次就业高峰到来之际处于被动境地,而一旦形势缓解,往往又掉以轻心、放松警惕。这一深刻教训应当认真汲取。

二、解决我国就业问题的长期对策

1.基于对我国就业问题长期性的考虑,应把就业工作纳入到国家的基本国策中,并与其他各项国策以及重要政策紧密地衔接起来。

——要把劳动就业视为一项重要的社会产业,列入国家的国民经济和社会发展规划,这是将解决就业作为基本国策的起码要求。我国40年建设和10年改革的经验教训充分证明,仅仅把就业作为经济发展的被动接受者是很不够的。在我国的各项资源中,唯有劳动力资源具有比较大的发展优势。所以应从劳动力资源充分利用和开发的角度建立起强大的就业产业,向国家的各项社会经济事业提供充足的合格的“产品”——劳动者。就业产业主要是为安置和发展就业这一特定的社会目标而服务的,同时也要尽可能满足国民经济发展的要求。就业作为一项社会产业,与一般的经济产业有很大不同,为此,国家应从社会发展的总体要求出发对其实行特殊的政策。

——就业工作要与人口工作的基本指导方针相衔接。建国以来,我国在人口的大政方针上出现了一些失误,而失误的后果是造成我国就业工作环境长期过紧的一个重要原因。人口问题说到底主要还是一个就业问题。因此人口工作与就业工作有着极为密切的关系。在苏联等一些国家中,人口规划是与就业规划紧密衔接的,人口政策与就业政策也是相互协调的。这两项工作都是由一个部门统一管理。目前我国由于体制上的原因划归两个部门进行分别决策,相互之间缺乏配合与协调,这种状况应当改变。今后城镇、农村、地区就业政策应分别与人口政策的执行情况适当挂钩,通过必要的奖惩措施使这两项政策相衔接。

——就业工作要与教育工作的基本指导方针相衔接。改革开放以来,我国教育工作有了很大发展。然而,值得注意的是,教育政策和规划必须与就业政策和规划相互衔接,否则,好事办过头,反而会酿出恶果,原因在于教育本身只是手段,而不是目的。如果为了教育而搞教育,很可能导致社会经济的失衡。一些国家许多大学毕业

生失业,国外留学生找不到出路,从而导致社会动荡都足以引以为诫。因此,国家在发展普通教育,特别是高等教育上要量力而行,防止“宝塔尖”的有限空间出现超负荷,要把更多的教育经费转向职业教育和就业培训。

——就业工作必须与产业政策的制订和规划相衔接。正确的产业政策是保证国民经济持续、稳定、协调发展的重要条件。产业政策本身应当是人、财、物各项资源综合利用的基本方针,所以与就业工作是密切相关的。例如,南朝鲜的产业政策第一条内容就是如何开发利用本国的劳动力资源。但是,我国的产业政策却仅仅是考虑“物”的经济政策,根本没有考虑到人的开发利用。这不能不说是一个重大的不足。

——就业工作必须与社会收入分配政策相衔接。建国以来,我国的就业政策一直与社会收入分配政策紧密相关。所谓“低工资、多就业”正是这种紧密相关的写照。但是近年来这两项政策出现脱节,高消费、高收入受到鼓励,并通过攀比抬高了我国的平均劳动成本,以致对发展劳动密集型经济和扩大就业都产生不良影响。今后“低工资、多就业”这一方针的基本精神还是应当贯彻,但具体提法可以改为“低成本、高就业”。这一提法并不意味着工资不能随生产的发展而逐步提高,而是更真实地反映我们控制劳动成本,提高就业率,降低失业率战略目标。

2.基于中国就业问题的复杂性这一考虑,今后在就业政策的制订中应避免“一刀切”,广泛推行各种形式的差别就业政策。

——处理好改革与发展的关系,实行有差别的改革政策。改革要为发展服务,改革只是手段,不是目的。在处理劳动领域各项制度改革与劳动就业的关系上,也应当明确,制度改革也要为就业这个大局服务。这几年各单位普遍实行的承包责任制以及“工效挂钩”、劳动制度改革等都对企业贯彻少用人,提高劳动生产率起到了推动作用,但也对就业产生了一些影响。从我国的长期发展来看,企业提高效率与国家安排就业的矛盾是十分尖锐的。解决的办法是实行有差别的改革政策,重点提高大中型企业的劳动效率,而让小企业多承担一些就业任务。同时对不同地区、部门、行业在政策上也要有所区别,并通过综合配套促进改革与发展。

——处理好城镇与农村的关系,实行有差别的城乡就业政策。建国以来,我国城市和农村实行了完全不同的就业政策。这种状况在改革中已难以为继,但城乡差别的消除则只能是逐步的。今后要在城乡就业统筹管理的基础上实行城乡有差别的就业政策。首先要明确城镇主要吸收城镇劳动力,而农业和农村工业则主要吸纳农村劳动

力。其次要分别调整城镇和农村各行业的结构,大力发展劳动密集型行业,合理配置城乡劳动力。在农村要大力发展乡镇企业,在城市则要大力发展各种服务事业。最后,要进行城乡劳动力的交流,让城镇有专长的劳动力下乡,让农村劳动力有组织地进城弥补一些行业劳动力的缺口。

——处理好地区之间不平衡的关系,实行有差别的地区就业政策。目前我国一些大城市和沿海地区,都不同程度地存在着招工与就业“两难”的局面,而在一些落后地区,则大量存在着就业难点。这种状况如不采取一些对策,则可能导致劳动力全国范围的盲目流动,使得地区发展失衡和劳动力配置失衡等矛盾进一步加剧。因此,经济发达、就业矛盾不突出的地区,在制订就业政策上,应侧重于结构调整、素质提高和环境改善,并根据国家的统筹规划为不发达地区的劳动力输入网开一面。国家对向其他地区提供就业岗位的地区应给予支持,防止在就业方面搞本位主义的地区封锁。对经济不发达、就业压力大的地区应区别情况采取不同的政策导向。对人口失控、就业压力屡压不降的地区,应给予一定的压力。对于因其他原因造成就业压力大的地区,则应通过必要的优惠政策增强其解决就业问题的“造血”功能。

——处理好不同产业、行业之间的关系,实行有差别的产业、行业就业政策。改革开放以来,我国就业的产业结构和行业结构发生了一定的变化。第三产业容纳的就业人员明显增加,以往单纯依赖重工业和加工工业吸收就业人员的局面有所改观。但总的来讲,我们还没有确立起明确的产业就业和行业就业政策。产业、行业就业政策在大的方面不能与国家的产业政策相违背,但也要考虑到中国劳动力的现状和劳动就业的需要。从我国今后的发展看,国家应适度强化第一产业就业,鼓励农民对农田基础设施和农业生产投入更多的劳动力,同时加强对能源交通基础设施的劳动力投入。其次要适当抑制第二产业的就业。在这方面应侧重于结构调整、挖掘潜力和内部消化。最后要大力发展第三产业就业,着眼于以较少的资金投入换取较高的社会效益,制订第三产业发展与就业的长期规划,并使其纳入国家的产业政策整体规划。

——处理好不同企业之间的关系,实行有差别的企业用人政策。不同类型的企业执行着不同的社会经济功能,如果强求一致,则会带来许多问题。从中国未来的发展看,我国10 000多家大中型国营骨干企业决定着中国的经济命脉。因此,国家对这些企业用人的要求一要精干,二要高素质,三要稳定。至于数以百万计的小企业,将主要承担国家统筹安置就业的功能。当然这些

小企业之间也应有所侧重和分工。例如乡镇企业主要吸收农村劳动力，社会福利企业主要吸收残疾人，劳动服务企业主要吸收城镇待业人员等等。私营企业和个体经济用人也要遵循国家这一总的政策。

——处理好不同就业群体之间的关系，实行有差别的特殊群体就业政策。长期以来，我们对不同就业群体对行业、职业、岗位的特殊要求一直没有给予很好的重视，而这方面的问题则随着我国经济运行机制从产品经济向有计划的商品经济转化而日趋复杂和尖锐。由于不同群体有着不同的要求和特点，因而在政策上应有所不同。例如，可以鼓励建立和促进有利于妇女就业的行业和经济组织的发展，甚至可以象其他国家那样，在国民经济各部门中明确确立几个妇女就业行业和职业，以便尽可能缓解对女性就业歧视等问题。也可以采取经济手段和法律手段，对少用或不用妇女、残疾人、复转军人的单位收取一定的税费，以此积累一些解决特殊群体就业的基金。

3. 基于对中国就业问题的周期性这一考虑，在解决我国就业问题中应居安思危，未雨绸缪、警钟长鸣，建立强有力的工作手段和调节杠杆。

——建立就业预警系统。随着商品经济的发展和机制的作用，在就业方面出现突发性事件的可能性越来越大。所以要改变过去那种靠年报、季报或临时性调查反映和汇总情况的办法，逐步建立一套有一定预见性，能及时客观反映情况的预警系统。为此，有关部门应在全国不同类型的地区选择一些不同规模的城市和县镇建立预警点。预警一是要有代表性，二是要有时效性，三是要有准确性。此外，为了保证预警的准确性，数据除选用一些有关就业的劳动力统计指标外，还要有一些必要的社会经济发展数据。

——加强就业基地建设。为了更好地应付就业的周期性变化，有关部门掌握一批就业基地和发动社会力量推进其他就业基地的建设是很有必要的。劳动服务企业、职业介绍所、就业培训机构是劳动就业这一社会产业的主要支柱，也是加强就业基地建设的重要基础。对此，应给予高度重视。此外，就业基地建设还涉及到地区、产业、行业、企业及劳务出口等方面。应把一些经济发达和发展较快的地区确定为就业基地地区，给予政策上的鼓励，引导其有计划地吸收外地多余劳动力；应把一些产业、行业确定为就业产业和就业行业，国家在确定技术更新改造和技术引进政策时，应考虑保持并适度扩大这些产业和行业的就业吸收能力，应把一些企业确定为就业企业，使其主要功能是容纳社会更多的劳动力，为其他企业取得更高经济效益创造条件；应打开劳

务输出的局面，建立一批劳务输出基地，把出口创汇和解决就业作为发展劳务出口的两项基本原则，并据此制定相关的政策。

——建立就业基金。十年来，为了振兴我国的重要基础产业和社会事业，国家有针对性地建立了教育发展基金、能源等基础设施建设基金等，对解决我国国民经济和社会发展的紧迫矛盾起了相当大的作用。但是，值得注意的是，在我们这样一个人口大国，就业问题经常出现并时刻潜伏着危机，而我国只是在1979年矛盾显露时才建立了就业经费（不是基金）。随着矛盾的缓解，近年来就业经费也就难以得到保证。这反映出我们并没有充分认识到中国就业问题的长期性、复杂性和周期性。为此应建立就业基金制度，并将该项政策纳入国家的长期发展基金政策之中。

——强化就业统筹管理。为了减少就业周期造成的动荡，劳动部门应强化全国城乡就业的统筹管理。当前需要加强的主要是“农转非”、农村劳动力进城务工、劳务输出、第二职业、退休人员再就业等方面的统筹。“农转非”是造成当前城镇劳动力资源机械增长的重要因素，“口子”开得最多，所以应建立严格的宏观控制指标，使其与我国城镇经济发展水平逐步适应。农村劳动力进城务工存在的主要问题是无政府主义，这是诱发各单位私招乱雇，破坏城乡就业综合平衡的重要原因。解决的办法是由劳动部门归口管理并提供政策指导。当前劳务输出的主要问题是打不开局面，从政策到管理缺乏一套完善的体系。这类问题尤其表现在劳务出口方面。其他国家这项业务一般由劳动部门负责，而我国名义上由经贸部门负责，实际上却很少有人认真管起来。以致我国与其他国家相比，在这方面极为落后。有鉴于此，我国劳动部门在劳务输出和劳务出口方面都应发挥更大的作用。第二职业和退休人员再就业的统筹管理并不是单纯为了限制，主要是要缓解社会分配不公和推动更充分地利用我国的劳动力资源。

——培育就业调节杠杆。就业调节杠杆是就业宏观管理的重要手段，也是解决周期性就业问题的主要措施。当前我国应建立和培育的就业调节杠杆主要有工时调整、失业管理、劳动组织调整等几种。工时和劳动组织调整有利于当经济形势变化时，让所有工人能平均承担市场变化和经济萎缩带来的损失，以便共渡难关。失业管理包括失业保险和失业人员的组织、管理、培训等，是国家就业管理不可分割的一部分。在这方面，应量力而行，侧重于理顺失业管理关系和建立失业管理的调节机制。

（责任编辑 宋义策）