

当前的就业压力与 增加就业的途径

□谢伏瞻

充分就业与经济增长、物价稳定、国际收支平衡并列为各国政府管理经济的四大目标。近年来,我国的就业压力越来越大,受到社会各界的广泛关注,成为各级政府面临的严峻挑战和亟待解决的主要难题。

一、当前的就业压力

我国的就业压力,主要来自四个方面。一是城镇国企和集体企业的下岗职工。2002年末,国企下岗未实现再就业的人员总数为410万,非国有企业下岗职工约200万。近几年下岗职工再就业率呈下降趋势,1999年至2001年,分别为42%,36%和30%。二是新增劳动力的就业,近5年中,全社会经济活动人口与实际就业人口之间差距年均在1500万人左右。即使只计城镇人口,2002年底城镇登记失业率已达4%,约710万人。也就是说每年仅为城镇新增劳动力就需要增加就业岗位700万个。三是农村剩余劳动力的转移。农村3.6亿左右的就业人口,占全国就业人口的50%。据估计,至少有1亿以上的农村富余劳动力需要向非农产业和城镇转移,仅新增劳动力,每年也需要在非农产业新增1000万个岗位。四是复转军人、政府机构和事业单位改革中分流人员的安置。这批人,总量相对不大,但层次高,安置的刚性大,成本高。

以上4方面的压力交织在一起,意味着近几年每年必须新增2300万以上的城镇就业岗位。根据目前的生产力水平,如果按7%~8%的增长速度计算,每年可能提供的非农就业岗位约在800万至1000万之间。实际上,过去5年,年均7.7%的增长率提供的年均新增城镇就业人数为835万。远远不够安排城镇失业人口的就业,更谈不上为农村剩余劳动力提供机会。或者说,吸收农村剩余劳动力就业将意味更多的城镇人口失业。这就是近几年农村剩余劳动力转移速度放缓,国企下岗职工再就业率下降和登记失业率上升的原因。

二、增加就业的难点

失业是当今世界的普遍性难题。转型国家、拉美各国失业率居高不下,大多数欧盟国家也经历了多年高失业率的困扰。2002年底,世界三大经济板块美国、欧盟、日本的失业率分别为5.8%,8.3%,5.4%。总的看来,大多数国家的失业问题主要是周期性的,伴随着经济的低增长或负增长。我国的失业问题与这些国家有着明显的不同,是在高速增长情况下失业率上升,有其特有的原因。

1. 体制转轨释放出的就业压力

十四大以来,我国改革的方略逐步清晰,从以往“摸着石头过河”到确立社会主义市

当前的就业压力与增加就业的途径

本刊专稿

经济体制的基本框架。在微观领域,以发展多种所有制经济和国有企业改革为重点,重塑国民经济的微观基础。在宏观领域,建立和完善宏观调控体系和市场体系,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。两方面同步推进,逐步深入。在近10年中,以市场为导向的改革在劳动力市场上带来了两个重大转变:一是分割的劳动力市场向统一的劳动力市场转变。城乡之间就业的隔离状态被打破,农村劳动力不再局限于离土不离乡,开始流入城镇,寻找就业机会,这就使城镇劳动力市场供求失衡状态不断加剧。二是刚性就业向柔性就业转变。以往职工一次就业定终身和企业职工能进不能出的铁饭碗被打破,国企和城镇其他企业中的富余人员被大量分流,加入失业和待业队伍。这两方面的转变使计划经济体制下潜藏和累积的就业压力渐次释放出来,隐性失业变成为显性失业。应该说劳动力市场的这种变化是积极的,也是必须的。问题的关键是要把失业率控制在经济发展与社会稳定可以承受的程度之内。这种控制不是阻塞农村劳动力的流动,不是停止国企职工的下岗,而是积极创造新的就业岗位,提高待业者寻找工作的能力和平等竞争的机会。很显然,短期内,城镇下岗职工的就业是重点和难点,随着国企改革的深入,旧体制遗留的问题逐渐消化,体制转轨带来的压力会慢慢下降。从中长期看,新增劳动力就业和农村剩余劳动力转移是最大的难点,缓解这一矛盾将是一个长期的艰苦过程。

2. 信息化进程加快使就业的难度加大

到2002年底,我国人均GDP还不到1000美元,全部劳动力中约一半人尚滞留在第一产业领域,城镇人口也只占总人口的39.1%,工业化尚未完成。按照传统工业化的一般规律,工业化的中期应该是结构变动最剧烈,劳动力从第一产业向二、三产业转移最快的时期。然而,上世纪80年代中期以来,信息革命的迅猛发展使知识经济成为世界经济发展的主导力量。科技含量和技术水平的不断提高虽然有利于加快工业化的进程,但总体上并不利于扩大就业。

80年代初~1997年,第一产业从业人员呈逐年下降之势,但从1998年开始,出现了第一产业从业绝对人口不降反升的格局,第一产业从业人口占全社会从业人口的比重也上升到50%。同期,第二产业的增加值在GDP中所占比重逐年上升,但从业人口却呈现稳中趋降之势,只有第三产业从业人口和增加值同步上升(见表1)。特别值得注

表1

	第一产业		第二产业		第三产业	
	就业占总就业%	增加值占GDP%	就业占总就业%	增加值占GDP%	就业占总就业%	增加值占GDP%
1991	59.7	24.5	21.4	42.1	18.9	33.4
1992	58.5	21.8	21.7	43.9	19.8	34.3
1993	56.4	19.9	22.4	47.4	21.2	32.7
1994	54.3	20.2	22.7	47.9	23.0	31.9
1995	52.2	20.5	23.0	48.8	24.8	30.7
1996	50.5	20.4	23.5	49.5	26.0	30.1
1997	49.9	19.1	23.7	50.0	26.4	30.9
1998	49.8	18.6	23.5	49.3	26.7	32.1
1999	50.1	17.6	23.0	49.9	26.9	33.0
2000	50.0	16.4	22.5	50.2	27.5	33.4
2001	50.0	15.2	22.3	51.1	27.7	33.6

意的是:从1995年开始,我国制造业的从业人口逐年下降,从9803万人下降到2001年的8083万人。显然,第二产业,特别是制造业从业人员的下降不仅与国有工业企业的改革力度加大有关,也与近几年技术进步加速和信息技术广泛应用后劳动生产率提高,用工下降有关。同时,随着市场供求关系的根本性变化,买方市场形成,竞争加剧,乡镇企业的体制优势逐渐丧失,技术劣势凸显出来,增速放缓,用工下降也是重要因素之一。从科技和经济发展的总体趋势来看,今后技术进步的步伐还会加快,一般说来,第二产业扩大就业的增速和容量难以有大的提高。扩大就业容量的主要途径在于发展第三产业。现阶段,第三产业的发展明显滞后于工业化的水平,有很大的潜力可挖。

3. 就业的结构性矛盾突出

当前扩大就业的难点,除了总量矛盾,结构性矛盾也十分突出。第一,无技能和低技能的劳动力严重过剩,中高技能的劳动力明显不足,据统计,在全国7000万产业工人中,初级工占60%,中级工占35%,而高级工和高级管理人员、高级工程技术人员则明显不足。大量失业和待业的人员中,主要是低技能和

无技能者。第二,东部地区,大城市和部分中心城市就业压力相对较小,而广大中西部地区,中小城市的就业压力大。由于经济发展水平的限制,这些地区和城市的劳动力在本地选择就业的机会较少,加上传统意识的局限和家庭拖累等,又不愿意外出寻找就业机会,逐年积累,压力越来越大。第三,传统产业和国有企业就业的容量逐年减少,下岗增多,而这些下岗职工或者由于年龄偏大,或者由于知识和技能较低,转岗困难,难以在新兴产业寻找就业岗位。据统计1992年,城镇公有部门就业的人数为14510万人,占城镇就业人员的81.2%;非公有经济就业人员为3351万,占18.8%。到2001年,公有部门就业人员下降到8931万人,只占城镇就业人员的37.3%;非公有部门就业人员上升到15009万人,占62.7%。然而,社会资本和银行资金大部分为城镇公有部门占有和使用,非公经济融资难、贷款难、创业难的问题却始终没能妥善解决,影响了非公经济吸收劳动力就业的能力。

总之,中国当前的就业问题是在工业化进程和体制转轨阶段,总量矛盾和结构性矛盾迭加的结果。加入WTO后竞争加剧,使这一矛盾变得更加尖锐。因此,必须充分认识解决就业问题在中国经济长期发展和社会稳定中的极端重要性和艰巨性。把解决就业作为各级政府工作的重中之重,作为各类企业的一种社会责任。

三、扩大就业的途径

扩大就业需要从4个方面着眼:一是创造有利于扩大就业的宏观经济环境;二是深化改革,健全和完善劳动力市场体系;三是制定有利于扩大就业的各类政策,并切实贯彻落实;四是对失业者提供救助和必须的社会保障。具体措施包括以下几点。

1. 确定就业优先的发展战略

尽管我国人口的增速放缓,但2010年以前每年仍将以800万左右的规模增加,因此,就业压力不仅是现实的,也是长期的。在本世纪头20年,扩

大就业始终将是宏观调控的首要任务。因此,在确定中国的长期发展战略时,必须把扩大就业放在优先地位,作为优化人力资源配置、有效开发和利用人力资源的重要内容。充分发挥人力资源充裕的比较优势,坚定不移地引导、鼓励劳动密集型和劳动技术密集型产业发展,提高这类产品的出口竞争力。继续吸引外商直接投资,提升出口加工业的规模、档次、竞争能力,增加就业容量。

2. 保持经济持续较高速度增长

经济增长是扩大就业的基础。近几年,我国经济保持了较高的增长速度,但实际增长速度仍然低于潜在的增长能力。到去年底,居民本外币储蓄高达10万亿元人民币,国家外汇储备为2864亿美元,每年吸引外资在500亿美元左右。但银行总体上出现存差,资本的利用率不高,资本的产出率也不高。加上劳动力的无限供给,应该说,进一步提高经济增长速度的空间是存在的。近几年,以住房、家用轿车、计算机、通讯设备、教育为代表的城镇消费热点逐渐出现,合理的消费结构正在形成。

长期困扰经济发展,制约市场需求的“三农”问题越来越受到重视,增加农民收入,减轻农民负担,开拓农村市场已成为共识。只要保持宏观经济政策的稳定性,加快投融资体制改革和资本市场的建设,疏通投融资的渠道,中国经济是在较长时间内保持较高速度增长并增加就业岗位的。

3. 健全劳动力市场体系和社会服务体系

当前,在劳动力市场上,一些行业仍然程度不同地存在市场垄断现象,一些地区也存在地方保护主义,农村劳动力在城镇就业上面临着户籍、子女上学、社会保障等多方面的障碍和不平等的待遇,妨碍了劳动力的自由流动和平等竞争。因此,必须进一步加快劳动力市场建设,建立有序竞争的就业机制,取消对劳动力流动和城市企业雇用外地劳动力的直接与隐性限制,形成全社会劳动力自由选择、充分竞争、人尽其才的就业格局。

在充分发挥市场作用的同时,各级政府要充

当前的就业压力与增加就业的途径

本刊专稿

分重视就业问题,坚持解决就业与发展经济并重,建立就业的社会服务体系,比如建立就业信息网,通过电视、网络、报纸公布就业信息,为申请就业者提供信息和咨询服务。规范发展就业中介机构,提供高质量的就业中介服务。有条件的地方,设立就业援助基金,为长期失业者和低技能失业者提供必要的就业培训,增强失业者的就业能力。

4. 大力发展第三产业、中小企业和民营企业

我国第三产业的发展水平落后于工业化的进程,存在很大的发展潜力。在GDP的构成中,第三产业所占比重还不到35%,远低于世界的平均水平。第三产业中金融、保险等新兴服务业从业人员少,现代物流、信息中介等生产服务业从业人员少。因此,必须积极推进专业化和社会化服务体系的发展,提高现代服务业和生产性服务业对工业化的支撑和推进作用。与此同时积极发展旨在提高人们生活质量的旅游、教育、健康、环保、文化、家政等新型服务业,不断提高服务业容纳就业的能力。发展第三产业的巨大潜力还在于推进城镇化进程。使城镇化与农村劳动力转移和服务业的发展相互促进。

发展中小企业是扩大就业的有效途径,也是各国的成功经验。现阶段,关键的问题是要为中小企业的创业提供必要的条件,放宽限制、减化手续、减轻负担,提供有效的融资渠道。同时为中小企业的发展创造公平的竞争环境。对新创立的中小企业,如果新增就业达到一定的规模,在给定的期限内减免所得税、营业税。各地根据本地制定就业援助计划,预算单列资金,对于雇用下岗职工的企业,可给予贷款担保和贴息补助等政策优惠。对非公经济的发展,要彻底消除行业准入限制和所有制歧视,使这些企业成为吸纳就业的重要渠道。在当前,不仅要制定鼓励中小企业、民营企业创业和扩大就业的各项政策,更重要的是把已有的政策落到实处。

5. 大力发展教育,加大人力资本投资

发展教育,是提高劳动者就业能力的根本性

措施,也是提高人力资本对经济发展贡献率的根本途径。在我国要保持基础教育、职业教育、成人教育和高等教育的协调发展。特别要重视农村九年义务教育,加强对劳动者的职业培训,提高全民的基本素质和劳动者的基本技能。要像近几年增加对基础设施建设投入一样,增加政府对基础教育的投入,特别是农村义务教育的投入。建立职业教育培训专门基金,用于对失业者的培训。形成人力资本积累的正常机制。把提高劳动者就业能力与全社会人力资本的有效利用结合起来。

6. 建立灵活多样的就业形式

我国的就业形式,大体上分为两类:一类是城镇有固定工作的干部、职工和工人。无论是终身制的干部职工,还是合同制的职工、工人,雇主和雇员之间关系稳定,全时就业、按月取酬。另一类是农村进城的农民工和城镇从事服务业的临时工、小时工等。雇主和雇员之间没有长期正式的合同,流动性大、稳定性差。事实上,无论是雇主还是雇员,都需要灵活多样的就业形式。如全时和非全时,季节性与临时性就业等等。关键是要从政策上为不同就业形式的劳动者提供保证,使之享有与稳定就业者相应的工资福利待遇和社会保障,以消除其后顾之忧。

7. 筹措社保基金,完善社保体系

建立健全同经济发展水平相适应的包括养老、失业、医疗、社会救助在内的社会保障体系,是社会稳定和国家长治久安的重要保障,也是解决就业问题的底线。要积极筹措社保基金。对于在不同所有制、不同地区、不同规模企业就业的各类职工,都应该创造条件,进入社保覆盖范围,企业和个人按规定的标准缴纳社会保障金,扩大社会保障的覆盖面。现阶段,国家和地方财政都要拨出一定的资金用于非自愿失业人员的保险和救助,促进失业人员再就业,维护社会稳定。

(作者系国务院发展研究中心副主任;责任编辑:张劲松)