

关于我国就业政策的经济学思考

文/徐建中 张春平

就业问题包括创造和寻找就业机会、维护就业机会和劳动收入公平、提供劳动和社会保障等方面的内容。就业的根本目的是取得收入，就业问题最终是由劳动收入反映出来的。就业问题是很复杂的问题，从经济理论的角度考虑就业政策是有意义的。

一、收入的种类及生产要素理论

劳动收入是指各类劳动者通过劳动从雇主所获得的各种报酬，包括薪金、工资、奖金、津贴、补贴、各种福利待遇以及农民、个体经营者生产出售产品、提供服务获得的收入。

非劳动收入分为三类，即要素收入、政府转移支付和捐赠。要素收入是指通过资本、技术、经营管理等要素参与分配获得的收入，其中包括分红、利息、租金、出售专利、诀窍等获得的收入。政府转移支付是政府将其向社会所征收的税费中的一部分无偿提供给个人，主要是养老、医疗、失业保险金，某些津贴、行业补贴、奖励等。捐赠来自慈善机构、企业、组织或个人，也是无偿的，受授者不需要用商品或服务作为回报。

一般劳动者所获得的收入主要是劳动报酬，而经营管理人员、某些科技人员、私营和个体经营者以及其他具有某种特殊性的人员，其收入是一种混合收入，包括劳动收入、经营管理收入、资本要素收入以及由管理、科技成果、诀窍、自身特性折合成的股份而获得相应分红收入等。国民收入中大部分是劳动收入，约占四分之三，其余部分是非劳动收入。随着经济的发展，人们收入的组成趋于复杂，多种收入并存现象比较普遍。我国现行的宪法和党的十六大确定“一切合法的劳动收入和合法的非劳动收入都应该得到保护”。

生产要素需求理论指出，劳动与资本、土地、经营管理共同构成生产要素，对劳动和其他任何一种生产要素的需求，是由其边际产品决定的；一个人的收入即为他所出售的生产要素的数量乘以每种要素的收益（价格）；生产要素的价格是由不同要素的需求和供给之间的相互作用决定的，边际生产率决定要素价格。

实际上影响就业和劳动要素价格的因素很多，例如劳动的可替代性、劳动供求双方的谈判、劳动供求双方的信息对称性、政府法规、工会的影响、人们的价值观念（劳动时间和参与程度）等等。

二、目前我国就业存在的问题

1、就业压力举高不下。中国有近13亿人口，是世界上人口最多的国家，解决就业问题任务繁重、艰巨、紧迫。2003年，中国城乡从业人员达到74432万人，其中城镇25639万人，占34.4%，乡村48793万人，占65.6%。1990至2003年，全国共增加从业人员9683万人，平均每年新增745万人。2003年底，全国城镇登记失业率为4.3%，城镇登记失业人数为800万人。据国务院发展研究中心主任王梦奎估计，目前我国的城镇实际失业率也许已高达8%至10%。

2、乡镇企业吸纳农村劳动力能力有限。农村人口占中国人口的大多数，一直以来乡镇企业是解决农村劳动力的主渠道。20世纪90年代以来我国乡镇企业普遍存在规模小，资金短缺，技术含量不高的问题，导致乡镇企业整体吸纳劳动力的能力下降。2003年，全国乡镇企业吸纳农村富余劳动力1.36亿人，占农村劳动力的27.8%。2001年在乡镇企业就业的人数下降为13086万人，占城乡总就业人数的17.9%^[2]。同年，中国农村劳动力到乡以外地方流动就业的人数已超过9800万人，是1990年1500万人的6倍以上。20世纪90年代后，农民离乡外出就业平均每年以500万人左右的规模迅速增加，成为农村劳动力转移的主要渠道。

3、失业或隐蔽性失业现象严重。隐蔽性失业是指表面上有工作，实际上对生产并没有做出贡献的人，即有“职”无“工”的人。当经济中减少就业人员而产量仍没有下降时，就存在着隐蔽性失业。研究表明：“十五”时期包括农业剩余劳动力在内，中国城乡可能有1.89亿劳动力处于失业或隐蔽性失业状态。这个数字相当于全国现有城镇从业人员的近90%，或全国城乡劳动力供给总量的1/4左右。

三、政府处理就业问题的任务及制定政策的出发点

1、保持经济持续较快增长，坚持扩大内需的方针，为扩大就业提供强大动力。制定经济增长和产业调整政策时，突出创造就业岗位和扩大就业的战略目标，把创造更多的就业机会作为重要发展目标，并积极体现到制定国民经济和社会发展规划、产业政策、财税政策、投资政策、金融货币政策等宏观经济政策上来，实现国民经济快速健康发展和促进充分就业的双重目标。

特别需要指出的是，认为只要保证一定的经济增长速度，就业的增长也就自然而然地得到保障是一

种片面的观点。从理论上分析,这种认识并不错。因为经济学理论认为,在其他条件不变的情况下,经济增长率越高,劳动力需求越大。然而现阶段我国“其他条件不变”情况事实上并不存在。我国“八五”期间就是典型的高增长低就业。可见,经济增长固然是就业增长的前提和必要条件,但却不是充分条件,单纯的经济增长,并不一定能增加就业。因此要制定经济增长和就业率提升的双重指标来考核各级政府。

2、发展小城镇战略。我国真正失业问题严重的地方在农村和中西部经济欠发达地区,没有这些地方发展进步整个中国就没有发展进步。因此农村和中西部地区的就业问题是就业工作的重点。建国以来我们实行的城乡二元经济结构不仅没有解决城市工作岗位不足的问题,同时也使农村的就业问题更加恶化。解决农村就业问题的首选措施应是发展小城镇战略和鼓励生产要素合理流动。让大量的农民进入城市谋求职业,应取消一切对人口流动的限制,禁止劳动用工的地域歧视。把人口迁徙作为一种途径解决中西部欠发达地区、老工业基地、资源枯竭城市的就业问题。使农民市民化,给农民以市民化待遇,提高我国的城镇化率。

3、大力推进经济结构调整,制定合适的产业政策,改善就业结构,扩大就业容量。注重发展劳动密集型产业,要注意防止工业化对劳动就业的“挤出效应”,大力发展第三产业,结合城市化建设发挥其扩大就业的作用。支持非公有制经济发展,鼓励中小企业发展。深化国有企业改革,逐步消除国有企业内部“人多活少”、“有岗无活”的隐性失业。对农业和某些有利于环境保护的低赢利性产业给予税收优惠、政府补贴,以维持其尽可能多地吸纳劳动力。

实行积极的就业政策,政府的职能是“促进就业”,而非“主导就业”。就业要由市场来调节,超越市场的政府行为不会取得理想的结果。总之,对于就业问题必须坚持市场导向的就业政策和公平竞争的劳动市场政策。

4、正视劳动收入差别,合理控制收入差别。劳动力作为商品,生产它投入的成本因人而异,在当今的知识经济时代,出现了大量高度的复杂劳动,这些高度复杂的劳动,只有那些受过足够教育和训练的人才能胜任完成,这些工作岗位的人员理所当然取得高的劳动报酬。此外,人的天赋也不相同,由于劳动市场需求的多样性,某些具有特殊天分或个性的人取得较高的收入是自然的,某些具有某种不足或缺陷的人就业困难和收入较低也是自然的。在市场竞争日趋激烈的今天,许多经营管理者面临巨大的经营风险,对于高风险经营工作的收入,不可以与普通劳动者稳定的工资相比较。应制定针对独立经营者、企业主的税收政策,区别于普通劳动者。

5、建立与市场相匹配的劳动和社会福利保障体系。劳动和社会福利保障体系包括失业保险、意外伤害和医疗保险、养老保险等社会统筹保险,最低工资和员工辞退限制,设定最低生活水平线,对水平线下的居民给予救济等政策措施。

当前我国应该健全完善覆盖全社会的保障体系,而社会福利保障水平不应定得过高。福利保障搞得太快、太高会引起企业用工成本提高,导致失业规模扩大,要以反贫困为基准建立“福利补偿”制度,通过以工代赈、政府购买公益性岗位等途径解决弱势群体的就业问题。即使将来我国经济和社会发展水平达到了较高的水平,社会保障水平也要控制在一定的范围之内。战后的德国和北欧一些国家近乎“完善”的社会福利保障制度,在很大程度上削弱了经济和社会发展的动力。

我国从2004年3月1日起实行新的《最低工资规定》,应该注意不要简单地把最低工资规定认为是对弱势劳动者的保护,是政府亲民的表现。要看到,我国劳动力的低成本性是由劳动市场的供求关系决定的。最低工资规定,不仅对减轻贫困起不了作用,而且还扭曲了资源配置,如果人为规定的最低工资高于劳动力市场上的均衡工资,社会就会减少对劳动力的需求,结果是失业人数反而增加。最低工资规定会鼓励社会用熟练劳动力替代非熟练劳动力,用资本替代劳动,这种干预将妨碍市场机制的自发运转,其后果对广大劳动者特别是低技能劳动者不利的。对用人单位辞退员工也是人为干预劳动市场,会破坏市场平衡,使劳动需求方用人谨慎,减少用人,以技术手段代替人工,从而造成就业机会的丧失(作者单位:哈尔滨工程大学经济管理学院)

相关链接

论人才创业心理品质的要素及培养
刍议企业人力资源管理中的绩效评价
企业人力资源绩效评价系统的构建
人力资本计量问题探究
浅议现代人力资源管理
关于我国就业政策的经济学思考
中小企业人力资源管理策略研究
儒家思想对现代人力资源管理的几点启示

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站,所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料,均为集团经济研究版权所有。

地址:北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编:100020 电话/传真:(010)65015547/65015546

制作单位:集团经济研究网络中心