

市场配置劳动力，政府促进就业

在拥有 13 亿人口的中国，劳动力资源丰富。能否使劳动力得以比较充分地就业，不仅决定了居民收入和生活水平的提高，也直接影响到社会的稳定。不仅如此，改革以来经济增长的经验还表明，把劳动力从生产率低的部门转移到生产率高的部门，本身就是经济增长的重要源泉。为了保持经济增长的可持续性，劳动力的转移和就业具有十分重要的意义。

在社会主义市场经济条件下，劳动力市场应该在劳动力资源的配置中起基础性的作用。随着政府经济职能的转变，政府不再直接介入劳动力配置和工资决定，而是通过发展战略的制定和宏观经济政策的实施，以及建立有利于就业机会扩大的宏观政策环境促进就业。而市场和政府的作用都要通过劳动者素质的提高得以发挥，就业岗位的创造要着眼于形成一个符合我国比较优势的产业结构。

一、当前就业和再就业形势

2002 年我国就业总量继续增长，年末全国就业总量达到 73740 万人，比上年末增加约 1%，其中城镇就业人员 24780 万人，增长 3.5%。年末国有企业下岗未实现再就业职工人数为 410 万人，比上年末减少了 1/4 强。但是，劳动力供求矛盾并没有得到缓解，我国就业形势仍然十分严峻。

严峻的就业形势首先表现在城镇登记失业率加快攀升。1996 年，全国城镇登记失业率只有 3.0%，1997-2000 年一直保持在 3.1%，2001 年上升到 3.6%，2002 年升至 4.0%。城镇登记失业率上升的速度在逐年加快。其原因，第一是国有企业下岗职工开始陆续离开再就业服务中心，部分人加入失业者行列；第二是新下岗职工不再进入再就业中心，而直接成为失业者；第三是下岗职工的再就业率逐年降低，已经从 50%降到 15%左右。

从城镇登记失业率的状况看，尽管逐年攀升，但比较来看似乎并不是很高。2002 年欧盟的失业率为 7.6%，美国为 5.6%，加拿大为 7.6%，转型国家为 13.5%，一些发展中国家还达到了 30% 以上的失业率。但问题是这些国家的失业率为调查失业率，与我国城镇登记失业率含义有所不同。排除城镇登记失业率年龄、户口以及不包括下岗职工等限制，根据第五次人口普查，目前我国的城镇实际失业率大约为 8.3%，其中男性为 7.7%，女性为 9.0%。

严峻的就业形势还表现为农村劳动力剩余压力加大。第五次全国人口普查表明，目前全国有迁移人口超过 1.25 亿，其中省内迁移为 9146 万人，跨省迁移为 3314 万人。在省内迁移人口中，52%为农村到城市的移民；在跨省迁移人口中，78%为农村到城市的移民。可见，农村劳动力转移的规模和速度都在加大。农村劳动力大规模进入城市的非国有经济部门和国有企业中的低级岗位就业，一方面这些迁移劳动者以其便于管理、劳动力价格低廉等优势形成对城市劳动力的间接竞争，另一方面主要依靠雇用这些外来劳动力的非国有经济也构成了对国有企业的进一步竞争。这些竞争都会使得城市面临着更加严峻的就业形势。

我国就业严峻形势产生于三个因素，需要从三个层次上和三个时间的维度上认识这一问题，并形成解决问题的战略思路。

首先，我国从 90 年代后期开始失业、下岗问题的严峻化与宏观经济周期相关。由于从短缺经济转到相对生产能力过剩，国内有效需求不足，实际经济增长速度没有达到潜在速度，致使失业和下岗现象严峻化。虽然相对来说这是一个比较短期的原因，但是也标志着我国市场经济建设的实践开始遇到了所有市场经济国家面对的共同问题——与经济周期相伴随的失业现象。

其次，体制转轨和产业结构调整中的特殊问题导致失业、下岗问题解决起来难度大，需要比较长的时间。计划经济时期形成的产业结构，在面对国际竞争的新形势下面临着紧迫的调整需要。这种调整在 90 年代之前主要是通过新增资源的重新配置进行的。例如，不符合比较优势、经不起竞争的产业结构主要是通过非国有经济的发展，用增量的方式进行调整的，

相应地，劳动力资源配置效率主要是通过发展非国有经济而得到改善的。随着改革的深入，以及产业结构调整任务日益紧迫，改革和调整不可避免地涉及到资源存量。进一步提高效率以应对日益增强的市场竞争，要求通过对劳动力资源的配置在产业和部门间进行调整，同时需要对就业制度进行改革。在这个过程中，结构性和摩擦性失业不可避免地出现。由于改革和调整是比较长期的任务，就业问题的解决也需要假以时日。

第三，我国二元结构转换的发展阶段特点导致失业、下岗问题解决起来的长期性。从经济结构的角度看，发展中国家走向现代化的过程就是一个不断地从二元经济向一元经济转变的过程，在这个过程中，农业的产值比重和就业比重不断下降，非农产业的产值和就业比重不断提高。通常这表现为一个相当长期的农村劳动力向非农产业和城市转移的过程。由于在计划经济时期，我国的劳动力转移过程被阻断，这种二元经济转换的任务格外紧迫，造成我国就业问题的突出性和长期性。

二、市场配置劳动力的基础作用

在市场经济条件下，虽然宏观经济政策的实施涉及政府干预，但解决就业问题主要应该依靠劳动力市场的作用，基本出发点仍然是让市场作为劳动力资源配置的基本手段。劳动力市场发育的标志是劳动力更充分的流动，以及工资由市场上劳动力的供求状况决定。我国改革前后的经验与教训，揭示了劳动力市场对于劳动力资源配置效率，从而就业创造和再就业效果的重要性。

改革以前的就业体制存在着严重的弊端。第一是资源配置效率低下。在城乡隔绝地配置劳动力资源的情况下，由于农业中剩余出来的劳动力无法向工业和城市转移，造成产业结构的扭曲，即不仅表现在初级产业份额下降缓慢，城市化水平低，更主要地反映在结构变化中就业转换滞后于产值转换。第二是缺乏激励机制。由于城市实行全面就业的政策，劳动者就业的惟一条件是具有城市户口，因而企业职工没有失业的顾虑，感受不到就业竞争的压力，劳动报酬、社会保障水平以及享受福利水平也与职工工作努力脱离了联系。一旦改革开始进行，这些旧体制便逐一被突破，对传统就业制度的改革就开始了。

第一，农村劳动力不再局限于从事农业劳动，其就业已经广泛地分布在城乡各种行业中。农村实行家庭承包制以来，农村剩余劳动力大规模转移到非农产业中就业，并且在经历了离土不离乡的阶段之后，开始大规模地向城市部门转移。2001 年农村劳动力总数约 4.8 亿人，超过 33% 的农村劳动力已经转移出农业，在工业、建筑业和第三产业等部门就业，其中很大部分转移到本乡以外。与改革以前的情况相比，农村就业结构已经发生了根本的变化。

第二，城市职工现在不仅不再享受传统就业体制的“铁饭碗”，而且面临着就业岗位的竞争。国有企业劳动制度的第一轮改革开始于 1987 年。当时针对的是固定工的雇用政策改革，第一次动摇了存在了几十年的终身雇用制度，即“铁饭碗”。同时，从 80 年代后期开始，农村劳动力中的一部分转移到城市，参与了城市就业机会的竞争。虽然这些外地劳动力大多从事那些城市居民不愿意接受的工作，但潜在的工作竞争毕竟已经出现，劳动力市场开始发挥其功能。

第三，国有经济不再是劳动者就业的惟一渠道，国有经济吸纳劳动力的比重大大下降。随着非国有经济的发展，对劳动力需求越来越大，吸收了大量城市新进入劳动力市场的就业者和农村转移劳动力。而随着国有经济在整个经济中的比重趋于下降，其就业比重也相应下降。例如，在 1978-2001 年期间，国有企业就业比重从占城市全部就业的 78.3% 下降到 31.9%；城市集体经济就业比重从 21.5% 下降到 5.4%；其他城镇非国有经济的就业比重则从无到有，2001 年达到 62.7%。正是在国有经济和传统集体经济就业比重的这种下降中，城乡劳动力市场开始形成。

三、政府促进就业的积极作用

政府促进就业主要应该通过三种政策形式进行。首先，实行有利于扩大就业的经济发展战略。这是指由党和政府做出的有关经济增长和产业调整的战略决策，应以创造就业和扩大就业为中心。具体来说，创造和扩大就业机会应该是制订产业政策的依据，以及评价各种建设项目的标准。其次，实施以就业为中心的宏观经济反周期政策。这是指由中央政府宏观调控部门的宏观调控目标和手段，应该对于就业状况做出直接的反应。第三，针对特殊困难群众的就业扶持政策。这是指以劳动和社会保障部门为主的跨部门协调，以帮助特殊困难群众就业、再就业为目标的一系列政策措施。

2002年9月召开的全国再就业工作会议，部署了政府积极就业促进政策的战略方针和具体措施，并且形成了这一政策的基本框架。随着这一系列措施的落实，有中国特色的政府积极就业促进政策将逐步完善，并取得良好的效果。新一届中央政府把新增就业800万人和经济增长率7%，同时作为2003年宏观经济调控目标，标志着政府政策给予了就业问题更高的优先地位。贯彻、落实相应政策措施，应从以下几方面着眼。

首先，把解决再就业问题与整体就业战略相结合。就业战略是一个整体，积极的就业政策也应该是针对全社会的。因此，在重点解决国有企业下岗职工和失业人员再就业问题的同时，城镇新增劳动力和农村转移劳动力的就业也值得高度重视，将其纳入城乡统筹的整体就业战略，并且应该有相应的政策措施予以保障。紧迫性在于，一方面，入世后农业中需要转移数百万剩余劳动力；另一方面，目前农村人口比重高达64%，却只购买了1/3的社会消费品零售额。这一社会消费品零售额在城乡分布不对称的现象，抑制了内需的扩大。

加快户籍制度改革，是拆除劳动力市场发育制度障碍的突破口。家庭承包制保证了中国农民最基本的生存手段，因此他们的流动是在比较了务农、乡镇企业和进城打工的机会和收入之后做出的决策。大量研究表明，中国农村劳动力流动并不是盲目的，而是在获得足够的关于迁入地信息的前提下，并把出发地和迁入地的各种情况进行充分比较后做出的理性决策，因此，只要户籍制度的改革遵照循序渐进的原则，就可以避免一些发展中国家出现的“城市病”。

第二，积极的政策措施与劳动力市场作用相结合。在建立目标考核制度，把增加就业岗位、提供再就业服务、加大资金投入和扶持再就业等内容纳入政府政绩考核时，避免妨碍劳动力市场发育的行政措施。一些地方政府担心外来工与本地劳动者竞争就业岗位，采取了一些歧视性的就业政策，或者为了减少下岗数量，对企业进行行政干预。这都是违背市场导向改革精神的，从长期看，可能过早地是一个地区丧失自身的比较优势，因而不利于当地的发展。

第三，积极的就业政策要重点突出，着眼于实现“一代人”的平稳过渡。各级政府和政府各部门，都有义务针对特殊就业困难群体，特别是国有企业下岗职工中女性在40岁以上，男性在50岁以上的人员，提供特殊就业扶持。这些人就业的特殊困难，导致问题不能靠市场自动解决，需要政府和社区有相应的政策扶持。扶持这“一代人”，既要靠社会保障又要靠再就业。因此，应通过积极的就业促进政策，向他们提供专门的培训，给予创业融资、开业注册等方面的优惠等，甚至直接提供公益性就业岗位。

四、劳动者素质是就业之本

世界各国政府面对就业问题的挑战，都把提高劳动者的人力资本素质作为促进就业战略的重要支柱。各国的经验都证明，劳动者的素质对于他们在劳动力市场上的表现具有重要的影响。因此，以人力资源开发为目标的普通和职业教育、培训计划普遍成为政府扩大就业和治理失业政策的一项重要内容。从我国情况来看，劳动力素质的确在很大程度上限制了就业机会的获得从而人力资源的利用。

首先，从一般的教育水平看，我国城乡劳动力素质仍然处于较低的水平。根据2000年人口普查数据，全国15岁到59岁劳动年龄人口中，文盲和半文盲占5.2%，初中以下的劳

动力比重高达 79.0%。由于城乡差距的存在,农村劳动年龄人口中,文盲和半文盲占 7.1%,初中以下的劳动力比重高达 91.2%。15 岁以上人口的平均受教育年限,城市为 9.8 年,相当于高中一年级水平;县镇为 8.7 年,相当于初中毕业水平;农村为 6.9 年,相当于初中一年级水平。城乡之间的人力资本差距显然不利于推进未来城市化的发展。

其次,劳动者素质不能适应劳动力市场的需要。从职业要求来看,劳动力市场上的需求结构与供给结构十分不平衡。在产业结构调整过程中,劳动者素质不能得到适应性调整,就难以在劳动力市场上实现就业,人力资源就未能得到充分开发和利用。从目前城市劳动力市场上的供给和需求特征,可以看到劳动力人力资本差异引起的就业机会差别。调查表明,在城市劳动力市场总体上需求小于供给的情况下,具有不同的人力资本特征的劳动者获得的就业机会不尽相同。例如,2002 年第二季度城市总体的就业岗位需求与求职人数之比为 74%。但是,随着劳动者素质的提高,这个比例明显提高。

最后,目前下岗职工的再就业难度主要在于其人力资本较低。在下岗职工中,40-50 岁年龄组所占比例最大,而这一代人的人力资本形成受到“文化大革命”的严重影响。由于“文化大革命”对教育的破坏,导致那一代人的人力资本获得成为异常的,直接表现为平均受教育年限的减少。今天最容易遭遇下岗或失业而最难实现再就业的,恰恰是这一群体。

解决我国的就业难题,不是一个短期的任务,甚至不是一代人的问题。因此,一方面所有的政策都应该着眼于长期,另一方面发展教育事业,提高劳动者素质从而对劳动力市场的适应能力和创业精神,是所有政策中最长期化,也最具有可持续性的战略。无论是国际经验还是我们的实际,都要求我们把提高就业能力确定为教育的目标。

五、劳动密集型产业是岗位之源

在劳动力总供给既定的情况下,不同的产业结构能够形成差异很大的劳动力需求水平。在计划经济时期,优先发展重工业的战略所形成的产业结构,就造成经济增长吸纳就业能力低,与轻重工业平衡发展的情形相比,就业减少了 40%。而改革以来就业的增长,则主要是通过矫正这个扭曲的产业结构实现的。我国人口众多、劳动力丰富,构成了中国仍然处于劳动力丰富、资本相对稀缺的发展阶段,意味着劳动密集型产业应该是我国比较优势所在。

总体来看,改革开放以来中国工业结构的调整基本上是按照这一比较优势指示的方向进行的。在 2020 年之前,中国的劳动年龄人口比重会一直保持很高,意味着丰富的劳动力供给源泉不会枯竭。只要劳动力市场发育良好,劳动力资源的丰裕就会表现为劳动力成本的低廉,从而在劳动密集型制造业上面的比较优势。鉴于我国当前的比较优势,所以应该形成以劳动密集型产业为主体的产业结构。

促进劳动密集型产业的发展,首先是应该大力发展第三产业。从三次产业比较,第三产业发展不足,且就业弹性最大。在 1979-2000 年间,第一产业的平均就业弹性为 0.06,第二产业为 0.34,第三产业为 0.57。其次是发展非国有经济。把不同所有制工业企业的行业结构比重由高到低排序,并与各个行业的资本节约程度排序,作相关分析,得出国有企业与资本节约程度的相关系数为-0.535,非国有企业为 0.535。可见非国有经济具有较强的创造就业能力。第三是发展中小企业。中小企业的劳动密集程度高,单位投资创造的就业机会多于大企业。

在非正规经济中的就业,进入成本低、市场化程度高,这些特点特别适于在二元经济转换过程中创造就业机会。在发展中国家,农村劳动力流入城市后,大都先非正规经济中找到工作或自我雇佣,这部分人占到城市就业的 40% 以上。近年来,在发达的市场经济国家,面对日益增长的全球化竞争,也开始注意利用灵活经济的形式来应对。表现在就业形式上,就是减少全日制工作和就业岗位,越来越多地采取临时性、合同制、自由职业和非全日制等形式。这特别表现在新兴产业集中的地区,如“硅谷”地区。例如,在美国加州的圣塔巴巴拉县,目前全部就业中的 27%-40%,新增就业岗位的几乎 100% 属于临时性工作。

（发表于《文汇报》2003年4月6日）