

实现经济与就业同步增长的政策建议

□ 蔡 昉 都 阳 高文书

在我国劳动年龄人口继续保持很高比例、农村剩余劳动力不断向非农产业转移的条件下,解决城乡劳动者的就业问题和治理失业顽症的根本出路,在于经济增长能够不断创造就业岗位,保持就业增长与经济增长的同步。为实现这一目标,需澄清一些认识,在改革和发展中,确立更加明确的就业导向。

一、经济和就业增长不同步的主要原因

近年来,我国的经济增长与就业增长并不完全同步。20世纪80年代初,我国每1个百分点的经济增长能拉动就业增长约0.4个百分点,约180万个就业岗位;而到90年代初,则只能拉动约0.2个百分点,约130万个就业岗位;目前则进一步下降到0.1个百分点,约70万个就业岗位。

就我国目前情况看,经济增长没有带来相应的就业增长,主要有以下原因。

一是在经济体制转轨过程中,经济结构的变动和调整,造成相当一部分劳动者无法适应新的岗位要求,产生结构性失业,导致自然失业率上升。根据计算,我国的自然失业率,1978—1984年平均为3.79%,1985—1988年为0.33%,1989—1995年为1.77%,1995年以来为4.43%,从20世纪80年代中期以来呈逐年上升趋势。可见,近年来我国失业率的提高,自然失业率的上升是主要原因之一。由于反周期的宏观经济政策无法调节自然失业,所以,尽管近年来的宏观经济政策拉动了经济增长,但却难以带动就业的同步增长。

二是宏观经济政策能够有效调节周期性失业,

但其拉动就业的效果与其所引导的投资方向密切相关。如果其引导的投资方向,主要是就业吸收能力强的劳动密集型行业,则经济增长拉动就业的效果就非常明显;否则,经济增长拉动就业的能力将大打折扣。我国1998年以来实施的扩张性财政和货币政策,虽然显著拉动了经济增长,但由于其引导的投资方向,主要是资本密集度高、就业吸纳能力低的行业,导致反周期措施拉动就业的效果较弱。

三是能够有效创造就业机会的非传统经济部门,没有得到应有的重视。伴随经济成分的日益多样化,我国的就业结构已发生巨大变化,单位就业的比重逐渐下降,主要由民营经济和正规部门提供的单位外就业比重逐渐上升,已成为我国就业的主渠道。2003年,我国城镇全部就业人数为2.56亿,而单位就业人数只有1.1亿,单位外就业人数高达1.47亿。但是,与传统经济部门相比,民营经济部门无论是在融资还是在市场准入等方面,都明显处于不对等地位;其近年经济增长的就业效果不明显,即与这种政策倾向有很大的关系。

二、实现经济与就业同步增长的战略选择

一要以就业优先原则,统领国家各项经济政策;以就业为标准,排定政策取向的优先次序。在确定政策实施的先后次序时,以就业政策优先;在产业布局中,以劳动密集型产业优先;在企业发展中,以吸纳就业能力强的中小企业优先;在宏观调控中,将增加就业作为优先的考虑因素;在引导政府和社会的投资时,参照各行业的就业吸收能力确定重点投资领

域的优先顺序。这样,经济增长与就业增长的同步,就具有了现实的基础。

二要积极推动贸易自由化,在全球范围内开拓就业机会。当前,商品和资本的国际间流动日益加速,世界经济越来越一体化,经济全球化已成为不以人的意志为转移的客观趋势。我国作为一个后发的发展中国家,只有扬长避短,发挥比较优势,才能有效避开全球化的负面影响,充分利用全球化提供的机遇。在经济全球化时代,资本和商品基本能够在国际间自由流动,但劳动力的国际流动依然困难,而我国的比较优势恰恰主要体现在劳动力资源方面。因此,我国要最大限度地发挥比较优势,就必须充分利用国际资本,发展劳动密集型产业,通过积极推动贸易自由化,来扩大劳动密集型产品出口。实践已经表明,我国是经济全球化的受益者,是贸易自由化的受益者,因此也应该成为贸易自由化的积极推动者。

三、在促进就业中政府和市场的合理分工

在市场经济条件下,劳动力市场,应该在劳动力资源配置中起基础性作用;促进就业,主要依赖劳动力市场机制。目前,无论是在机制还是在功能上,我国的劳动力市场尚不完善。一些制度性因素,如户籍制度及其相关政策,导致城乡、地区、所有制之间的劳动力市场分割,就业缺乏竞争机制,限制了劳动力的合理流动,损害了劳动者平等、自由就业权利的实现,破坏了公平的就业环境,阻碍了就业的扩大。因此,充分发育和完善劳动力市场,维护和尊重劳动力市场机制,应该成为我国促进就业的要务。

充分重视劳动力市场机制的作用,并不意味着政府在促进就业中无所作为。在市场经济条件下,政府应该从以下方面入手,积极促进就业。

一是选择符合国情的劳动力市场规制。在向市场经济转型的过程中,一个国家面临着如何选择劳动力市场规制手段的问题。能否扩大就业,是进行制度选择的重要标准。20世纪70年代以来,欧洲主要发达国家,由于执行了一系列更容易导致劳动力市场僵化的规制措施,使其就业增长速度远远低于美国。而美国,在20世纪90年代实现了低通货膨胀和低失业率并存的局面,也得益于其劳动力市场良好的灵活性。我国在加强劳动力市场制度建设时,应该充分借鉴国际经验,选择适合国情的规制措施,确保

对劳动力市场的管理,不致降低劳动力市场的灵活性和竞争性。

二是为劳动力市场的高效运行提供良好的外部环境。劳动力市场在运行过程中,不可避免地会出现种种难以靠市场机制本身解决的问题,政府应积极补充市场机制的缺失。例如,完善就业服务体系、提供劳动力市场信息等方面的服务,都具有公共物品的性质,企业和个人难以有效提供;同时这些公共服务又能有效地减少交易成本,降低自然失业率,政府应该积极介入,有所作为。

三是矫正扭曲的生产要素价格,形成符合中国比较优势的增长方式。对于一个劳动力丰富的发展中国家来说,如果选择符合自身比较优势的发展战略,就意味着劳动密集型产业应该成为其产业的主体。劳动力是我们的比较优势,符合比较优势的技术结构和产业结构,才是可持续发展的。只有资金和劳动的价格都准确反映要素的相对稀缺程度,依靠市场的诱导,符合比较优势的产业结构和技术结构才能形成。

四是建立健全社会保障体系,为劳动力市场提供有效支撑。劳动力市场的发育和形成,有赖于社会保障功能与市场竞争标准相分离,使企业按照其需求使用劳动力,而社会保障的职能则交给社会运行。如果没有健全的社会保障体系,企业必然要承担过度的社会职能,面临沉重的政策性负担,劳动力市场也不能正常发挥作用,妨碍劳动力资源的有效配置。因此,建立健全社会保障体系,对充分发挥劳动力市场机制的作用至关重要。

五是政府应制定针对特殊群体就业的扶持政策。我国国有企业下岗职工中的“4050”群体,文化水平偏低,年龄偏大,难以适应市场竞争的要求,在下岗失业之后很难实现再就业。这种局面是制度原因造成的,是历史的欠账,市场难以自动解决,政府和社区应负起责任,提供相应的政策扶持;一方面要通过社会保障,实现这“一代人”的平稳过渡;另一方面则是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,靠就业岗位的开发,实现平稳过渡。

(作者系中国社科院人口所研究员;副研究员;助理研究员)

(本文责任编辑 赵慧珠 zhaohz@ccps.gov.cn)