

关于中国失业问题的讨论综述

张 妍

失业问题已经在全世界范围内越来越引起人们的关注。目前,发达国家的失业人数持续增加,发展中国家的失业状况不容乐观,经济转轨国家失业率更是居高不下。对于各个国家可以接受的失业水平,国际上没有统一的标准,它同各国的经济发展水平、社会制度和文化背景有直接关系。一般说来,失业率超过两位数被认为是严重失业,失业率在 5%~9% 被认为是轻度失业,失业率在 4% 以下被认为是充分就业。很多国家的政府把控制和降低失业率,实现社会充分就业作为经济发展的重要目标。

一、有关的失业概念

1. 失业。是就业的对称,即指有劳动能力并愿意就业的劳动者找不到工作这一社会现象,其实质是劳动者不能与生产资料相结合进行社会财富的创造,是一种经济资源的浪费。根据这个失业定义,失业主体必须具备三个条件:(1)有劳动能力,(2)愿意就业,(3)没有工作。一般意义上,失业分为三类:摩擦性失业、结构性失业、周期性失业。

2. 自然失业。弗里德曼在《货币政策的作用》(1968)一文中,把自然失业率描述为,在一个给定的一般均衡的经济结构中,经济动态系统不断重复呈现出的具有收敛点的失业率,这种失业率的存在与劳动市场和商品市场的实际结构性特征有关,也与市场信息的不完全性和劳动力的转移成本有关。自然失业是周期性失业的对称,是难以通过反周期的宏观政策而消除的。理性预期学派的经济学家认为,用凯恩斯式的政策治理失业,使实际失业率跌到自然失业率之下只是一种短期观察到的现象,从长期来讲,任何政府策动的扩张性政策以及由此导致的通货膨胀都是能够被人们正确预期到的,因而最终失业率会回到自然失业率的水平。

3. 隐性失业。最早由英国经济学家琼·罗宾逊于 1936 年提出,原意指城市工人在危机期间为避免失业而被迫接受一些知识、技能和经验都得不到充分利用的工作。1954 年,美国经济学家刘易斯在他的《劳动无限供给条件下的经济发展》一文中,进一步的把隐性失业用来描述发展中国家传统农业部门那些边际生产率为零的过剩劳动力。一般的,劳动生产率的高低与显性失业率的高低成正向替代关系,而与隐性失业率成反向替代关系。

4. 就业不足。这种提法较早就出现于西方经济和理论文献之中,其原义是指:劳动者“所从事的工作并不需要他们的

全部技能或受过的教育,或者他们虽然想全部时间都能工作却只能部分时间有工作可做。”中国的就业不足不同于西方国家,它不是在成熟的市场经济和人民生活较为富裕基础上的“个别”和“例外”的就业事例,而是由传统体制的就业向新体制的就业转变过程中发生的普遍而大量的现象。

5. 等待性失业。是指作为市场供给方的劳动者由于受某些制度因素的影响,对未来的就业机会产生了一种不切合实际的预期,从而导致这些人,为坚持等待可能出现的高工资工作而宁愿放弃已经存在的低工资工作机会,结果造成他们在一段较长的时间内处于公开失业状态(尽管有些人会采取隐蔽就业的行为)。

二、中国劳动力就业与失业现状

1. 就业状况。据国家统计局预测,我国 15-64 岁的劳动适龄人口 1995 年为 8.07 亿人,2000 年为 8.5 亿人,2010 年为 9.70 亿人,2020 年将达到最高峰约 9.97 亿人,比 1995 年增加近 2 亿人,约增长 23.5%。由于劳动力供给量过大,且长期持续增长,大大超过就业需求量的状况,劳动就业方面的压力会越来越大。中华人民共和国建国后,我国的城市劳动力出现了两次战略大转移。第一次出现在 20 世纪 60 年代初期,第二次出现在“文化革命”期间。当前,又面临城市劳动力的第三次转移。转移的内容:一是公开失业的城市劳动力,二是在国有企业以及和国有企业性质类似的集体企业存在的“在职失业”、“隐性失业”(据官方的统计,国有企业至少有 40% 的“在职失业者”)。转移的方向具体为:向“三资”企业转移,向私营经济转移,向乡镇企业转移,向高新技术产业转移和向第三产业转移。

2. 失业形势。以往我国统计部门统计的失业人数和失业率仅限于城镇而不包括农村的剩余劳动力,而且城镇失业的统计也只限于到失业保险管理机构登记的公开失业人员。然而,中国的整体失业率的绝大部分是由隐蔽失业率构成的,用通行的现代理论标准来衡量和评价中国的失业问题,往往可能得到令人过于乐观的结果。世界银行 1995 年《世界发展报告》中,专家们便得出中国经济从 80 年代中期到 90 年代中期,不但经济增长状况良好,而且失业率也在 3% 以下的理想水平的结论。而事实上,在对现行统计方法进行适当修正后测算得出:“九五”期间,全国新成长的劳动力约为 7 200 万。其中,城镇新成长的劳动力预计在 5 400 万左右,同期仅能安排 3 800 万

人就业,尚有1600万人失业。由于采用新技术、新设备,国有企业将有1500万职工下岗,加上现有1500万下岗人员,共计约3000万职工将失去工作岗位。同时一些亏损严重、资不抵债而又“救不活”的企业要破产、兼并,一些大行业如煤矿工业、森林工业,资源濒于枯竭,处于停产半停产,还将有大批职工失业。未来五年,农村新增劳动力与现在剩余劳动力总量将达2.14亿,而五年中只能消化和转移7700万人,尚有1.37亿农业剩余劳动力需要转移。据此,城镇公开失业和城乡不充分就业(包括城镇国有企业多余人员和农业剩余劳动力)合计将达1.53亿人,失业率可能达到21.4%。经济的高速增长与高失业率已经并将在相当一段时期内继续并存,构成了我国经济生活中的“失业型增长”。它是一种非健康的经济增长,对于处在体制改革和经济国际化关键时期的中国经济尤为不利。引起我国“失业型增长”的原因是复杂的,既非速度问题,亦非“菲利普斯替代效应”,而是结构问题、质量问题。

3. 失业的特征。(1)明显的结构性。从失业分布的区域结构来看,在改革开放程度比较高的东南沿海地区,由于经济发展快,吸收劳动力功能强,失业较少。从失业的行业结构来看,明显有三个结构特征:一是传统工业(纺织、煤炭、冶金等)失业比新兴工业(电子、信息等)失业问题严重,二是城市国有企业失业比农村国有企业失业问题严重,三是军工企业失业比民用工业企业失业问题严重。从失业的人员结构来看,中年职工、女性职工和文化技术水平较低的职工在失业人员中占较大比重。¹⁰(2)隐蔽失业严重。国际劳工组织和中国劳动部1995年调查数据显示,我国城镇各类企业的综合隐蔽失业率为18.8%,而农村隐蔽失业劳动力则高达约1.38亿人。有学者认为,在由传统体制的就业向新体制的就业转变过程中所发生的普遍的、大量的就业不足现象是我国劳动力从隐蔽失业转向公开失业或市场化就业的过渡就业状态。¹¹(3)由农村向城市的转移。据统计,农民在城镇就业的职工为全国城镇1.47亿职工的30%。¹²有学者认为这种受相对收入差距驱使和向现代农业过渡过程中形成的农村剩余劳动力向城市的转移将是长期的,只有当二元结构消除,农业部门所得收入等同于工业部门时,农村向城市供给劳动力的倾向才会停止。¹³

4. 失业的积极作用与社会危害性。从一定意义上讲,失业有它的积极作用:不仅有助于劳动效率的提高,而且有助于人口素质的提高、竞争机制的完善和产业结构的调整,从而有利于尽快建立和完善市场机制。但有学者认为,从更重要的意义上讲,失业不仅伤害广大群众的基本利益,造成生活水平的普遍下降和社会秩序的动荡不安,而且过高的失业率也会造成较大的国内生产总值(GDP)损失。如果说从1993年起我们花了4~5年的时间,第一次成功地实现经济“软着陆”,有效地控制了高通胀率,那么,从现在起就有必要再花4~5年的时间,开始第二次“软着陆”,旨在保持较高经济增长率的条件下降低过高的城乡失业率¹⁴。

三、失业的原因

1. 减压机制的失效。有学者认为,在改革开放的前一段时间我国的失业率较低,主要有三个因素:一是农村的联产承包

责任制和以分田到户为基本内容的第二次农业革命吸纳了一部分劳动力,二是乡镇企业的扩展分解了农村剩余劳动力压力,三是提前退休政策缓解了就业压力。然而随着改革开放的深入,上述创造就业机会或减缓就业压力机制释放的能量已接近极限。当前,“人口型”、“农业劳动力剩余型”和“公有制改革型”三类过剩的劳动力供给成为主要的失业源。¹⁵

2. 失业的结构性因素。有学者认为,当前失业问题如此严峻,不仅是总量的,更重要的是结构上的原因,比如下岗问题近年来十分引人注目,但从分布上来讲主要是集中在近年发展较慢、需求相对疲软的行业,而新兴的正在高速发展和扩张的行业如邮电通讯、金融保险等几乎不存在失业的问题。进一步的还认为当前中国的主要结构性问题,一是投资体制、投资过程中的行政干预过多,盲目投资、重复建设的现象严重,投资结构不合理,二是劳动力结构的调整(劳动力配置的部门结构调整)严重滞后于经济结构的调整,劳动力不能在部门之间自由流动(这其中既有劳动力市场中的制度原因,也有劳动力自身素质的影响)。¹⁶还有的学者按照导致结构失业的原因,将其细分为进口冲击型、名牌冲击型和重复建设淘汰型。¹⁷

3. 隐蔽失业的原因。有学者认为,从城市来看,随着非国有经济的发展开始超过国有经济,有事业心的企业领导人迫切地希望按市场原则来组合生产要素,并且正在尝试以各种方式释放企业的多余人员,使得劳动力的需求锐减;而大多数国有企业职工由于习惯于旧有的社会保障体制,一般更倾向于选择在企业内提供无效劳动(同时可能在体制外从事第二职业),并且随着劳动力的增长,劳动力的供给还将不断扩大,供需的矛盾和企业用工的非自主决策导致城市隐蔽性失业人口骤增,而在农村方面,农民的自主性流动受到种种限制,农民从国家一再得到的信息是:回到土地上去,靠种田和搞农业致富。在城乡劳动力的合理流动过程被强行中断以后,农业日益被政府视为可以容纳无限劳动力就业的部门,当城市因为各种原因出现过多劳动力的时候,政府就将过多城市人口下放到农村,使农村的隐蔽失业更为严重。¹⁸

4. 农村人口向城市大量转移的原因。刘易斯的二元理论认为:当现代工业部门的工资收入超过农业部门收入的30%时,农业部门的劳动力就存在着向现代工业部门转移的原始动力。有学者认为,作为一个典型的二元经济结构的发展中国家,我们也面临着这么一种现实。而且,现有的农民工中已有不少人初步掌握了生产和经营的技术和业务,能够适应城镇的工作,对雇主而言,农民不仅吃苦耐劳,而且不用解决住房,不用缴纳社会保险费(养老、失业、医疗三项保险费为职工工资的26%),工资要求低,好管理,不需要时可以随时辞退,所以许多企业(包括国有单位)愿意用农民工。¹⁹

5. 等待性失业的原因。有学者认为,造成现有的等待性失业的原因主要有两方面:一方面是传统的就业制度和社会保障制度的影响,由于现有的社会保障制度仅覆盖了绝大部分的国有企业,对下岗职工的保障没有差别性,而且帐户之间流动性极差,使得它不仅没有推动下岗职工尽快到低工资部门就业,而且成为一种遏制流动的因素,另一方面,现有的商品和劳动

力市场的发育程度不够,严重的行业和部门垄断导致企业、尤其是行业之间的工资差别远大于不同教育水平和技术水平劳动者之间的工资差别,导致了高工资部门失业者等待性失业机会成本的降低和再就业积极性的降低。²⁰

另外,企业下岗职工中普遍存在不知所措的依赖感、择业上的贵族感、竞争上的自卑感、回首往事的委屈感、对主人翁地位的失落感、得过且过的满足感和没有归属的失望感,就业观念保守陈旧,心理素质较差,缺乏自强不息和敢于冒风险的拼搏精神,对就业市场化和失业公开化缺乏足够的心理承受力,这也成为影响他们实现再就业的一大障碍。²¹

四、当前劳动力市场的主要问题

1. 城市劳动力就业面临的突出矛盾和问题。有学者总结,当前我国劳动力市场面临的矛盾主要有:(1)建立现代企业制度与城镇安置就业的矛盾,(2)劳动生产率提高与扩大就业的矛盾,(3)产业结构升级与就业机会减少的矛盾,(4)劳动力供给数量和质量的矛盾。²²另有学者认为,我国的劳动市场存在的问题也不少,表现在:(1)没有形成经理、厂长人才市场,无力选拔优秀企业管理人员;(2)仅把劳动市场看作职业介绍所,不注重培育劳动市场调剂机制;(3)劳动市场的运作还不规范,缺乏系统而全面的政策和法规作保障;(4)劳动市场运行中受条块分割制约,地区、部门的就业保护主义严重,失业职工跨地区、跨部门就业受阻,在制度方面,现行人事制度、户籍制度、福利制度也使不同城市之间存在劳动力就业的客观分割,难以形成覆盖全国的调剂市场。²³但正象某些学者指出的,在我国这样劳动力资源丰富的国家,实行积极的劳动力市场政策,除了要考虑效率原则,还必须兼顾劳动力市场中处境不利群体的生存问题,如果我们的劳动力市场政策仅仅是对某些高素质的劳动者有利,而把相当部分素质较低,或称之为市场竞争中的弱者排除在就业群体之外的话,那么由此带来的消极影响将是难以估计的。²⁴

2. 农村劳动力失业问题。劳动供给从非自主决策向自主决策转化,其环境因素主要是对劳动供给的行政约束与精神激励效用的递减。人们通常认为农民工有着最充分的择业自由,他们是劳动供给的自主决策者。但从实际状况看,农民工进入城镇所能从事的职业是有限制的,农民的自主择业范围是有限的。作为城镇自我保护,已有好些城镇对于农民进城务工做出限制,这是最习惯的方式。中国传统就业体制以牺牲农村、牺牲农业为代价,来平衡劳动资源的供给与需求,而今事实又向我们提出了新的挑战,面对更为严重的农村失业,新的政策导向又该是什么呢?²⁵

3. 如何看待我国的失业保障制度。目前世界各国的失业保障制度大体可分为两大类:一类是侧重保障功能和收入再分配功能建立的失业保障制度;另一类是在保障功能和收入再分配功能基础上,以促进再就业为主的失业保障制度。由于(1)我国失业保险缴费率明显偏低(目前我国失业保险缴费率仅为职工工资的1%);(2)失业保险基金供求矛盾突出;(3)失业保险辐射面仍然过窄;(4)企业对目前失业保险存在的权利和义务不统一的状况有较大的意见;(5)失业保险支出结构不太

合理,用于救济失业职工的支出比重偏低,用于管理费的支出所占比重偏高;(6)失业保险管理体制分散等原因,以目前的失业保障金的数量和质量很难独立实现保障功能和收入再分配的功能。故有关学者认为,现阶段我国以选择第二类保障制度为宜。²⁶

4. 财政政策的局限性。1998年我国实行扩大政府投资的扩张性财政政策,基本上实现了经济增长目标,但就业形势却更加严峻了,有些学者认为这反映了以扩大政府投资为主的财政政策在解决失业问题上的局限性或失灵。首先,扩大政府投资解决失业问题的力度不如想象的那样大;其次扩张性财政政策不具有可持续性,这就与失业的长期性形成了矛盾;同时政府投资的效率问题也难以解决。按权威的说法,我国财政投资的纪录大概是有效益、零效益和血本无归各1/3。新一轮的政府投资效率状况可能不容乐观,因为许多项目匆忙上马,论证不够,投资效率差,耗费了大量的社会资源,不利于从根本上解决失业问题。²⁷

5. 改革、科技进步和经济增长与失业率的关系。首先,改革与失业率的表面联系并非问题的实质。失业作为一种经济现象从新中国成立之初到现在一直存在,其失业率上升不过是隐性失业转化为显性失业的结果。改革非但不是引起失业的原因,恰恰是减少失业、实现充分就业的必然选择。隐性失业显性化是改革发展的必然产物,但不是改革的最终目的。其次,从就业角度讲,科技发展之因,并非仅有失业之果,它也会结出与失业相反之果。马克思本人明确指出:“虽然机器在应用它的劳动部门必须排挤工人,但是,它能引起其他劳动部门就业的增加。”谈到经济增长与就业的关系,也有一个“度”的问题,经济增长太慢,就会直接影响增加就业岗位;经济增长过快,从短期内可能暂时扩大就业,但事实证明靠扩大有效需求来实现充分就业的凯恩斯理论在长期是行不通的。经济增长再快也难以消除结构失业。²⁸

五、如何解决当前的失业问题

有学者认为,中国劳动力供大于求的总趋势还会持续多年,所以解决就业问题必须从长计议,从减少劳动供给和增加劳动需求两方面入手,必须考虑到社会公众承受的程度,而且必须与失业保障制度的建立相辅相成。否则会引起社会震荡,影响改革进程。劳动力资源的配置与使用与其它生产要素不同,它必须和一定的土地或资本相结合。在中国目前土地有限,资本短缺的情况下,在创造就业方面我们可以选择的战略只能是发展第三产业、中小企业和服务业、劳务输出业、兴建小城镇等相结合。²⁹

1. 着重发展第三产业。发达国家经济发展的历程表明,随着经济总量的扩张,第三产业将会日益成为吸纳劳动力就业的主导部门。目前,许多发达国家第三产业的就业人数已占就业人员总量的60%以上。³⁰20世纪80年代以来我国的实践证明,同量资金投入第三产业所创造的就业岗位是第二产业的3~4倍。而且多发展这些劳动密集型产业与经济增长方式的转变也并不矛盾。经济增长方式从粗放型向集约型的转变,是就国民经济整体而言的,重点是指国有大中型企业。一些小型

企业, 第三产业所需资金不多, 对劳动力素质的要求有较大的弹性, 适合于我国劳动力资源丰富、资金紧缺的情况, 发展这类企业大大有利于扩大就业, 缓解失业。³¹

2. 大力发展中小企业。有学者指出, 历史上我国曾有过四次严重的失业问题, 在前三次安排失业人口就业的过程中, 都促进了中小企业的大发展。在这次振兴中小企业的过程中, 应当从构建基础环境和实施优惠政策两方面入手。具体包括减免费用和简化手续, 降低开业条件, 实行税收优惠政策, 健全小企业社会化服务体系, 构建中小企业发展的法律基础等。³²从国际上看, 小型企业所占的比例也越来越大, 失业人员走向小企业或自办小企业是近年来国际就业市场的重要特点之一。³³

3. 发展小城镇是解决我国农村剩余劳动力就业问题的根本出路。有关学者认为我国的城镇化滞后于工业化和非农化, 是使得我国大量农村剩余劳动力滞留在农村的主要原因, 建设一批吸纳劳动力费用较少的小城镇是解决农村剩余劳动力就业问题的现实选择。目前, 我国小城镇的建成区规模过小, 在基础设施建设方面普遍滞后于经济发展水平, 而且地区分布不均衡。今后小城镇的发展重点应放在沿河、沿江、沿路、沿海、沿边境等地理位置和交通条件较好、资源丰富的地区, 通过它们的发展, 带动周围地区发展, 并加强小城镇配套改革, 积极引导和培育发展小城镇的市场体系。同时还应意识到, 小城镇市场体系不能完全停留在集市贸易的水平上, 需要围绕农村经济结构、消费特点和水平, 建立与其适应的商品市场、劳动力市场、技术市场、信息市场、房地产市场、文化市场和一定规模的金融信贷机构, 从而增强小城镇的内聚力和向广大农村辐射的能力。³⁴

4. 改革现有的投资体制。结构性失业的一个重要原因就是投资体制问题。有学者认为, 投资体制改革关键是在投资领域实现三大转变, 即项目决策的主体由政府官员转向企业家, 投资的主要资金来源由银行贷款转向股票、债券直接融资, 投资的风险由国家承担或全民承担转向项目决策人出资人自己承担。在投资方向上, 注重开展大规模的基础设施建设, 如学校、医院、道路、桥梁、植树造林、兴修水利、环境保护、市容清洁、垃圾处理等公共工程, 优先安排下岗职工重新上岗或临时上岗。³⁵

5. 构建合适的失业保障机制。有学者认为, 由于我国在过渡时期表现出来的失业现象在一定程度上可以归结为“体制性失业”, 在旧的“就业合同”的解除过程中, 国家实际上成为违约一方, 而原国有企业职工成为违约的受损者, 这样就要求国家在失业保障体系不健全、尤其是失业保险基金的承受能力还太低的情况下, 划拨一部分国有资产充实失业保险基金, 以使国有企业可以逐步释放冗员, 提高经济效益。这在实际上只是国家同一支出在形式上的转换, 一定程度上只是将原先由国家支付给冗员的工资等交由失业保险机构发放。与此同时, 为更好的解决今后长期性的失业问题, 还应当尽快建立起一套适宜的就业保障机制, 彻底解决不同所有制的覆盖问题、帐户的流动性问题, 真正为自谋职业的下岗人员解决社会保障问题³⁶。

注释:

袁志刚:《论失业的成因及其治理》, 载《复旦学报》, 1997 (4)。

李俊:《失业及其替代关系选择——我国失业的对策》, 载《海南大学学报》, 1997 (1)。

1118 王诚:《中国就业转型: 从隐蔽失业、就业不足到效率型就业》, 载《经济研究》, 1996 (5)。

20 刘昕:《等待性失业及其制度基础与制度变革》, 载《财经问题研究》, 1998 (11)。

胡鞍钢:《就业与发展: 中国失业问题与就业战略——中国劳动力资源状况分析》, 载《经济学消息报》, 1998- 08- 21。

1319 廖维卫等:《论我国城市劳动力的第三次转移》, 载《中国工业经济》, 1996 (8)。

31 冯兰瑞:《中国第三次失业高峰的情况及对策》, 载《社会学研究》, 1996 (5)。

文爽:《我国经济“失业型增长”之分析》, 载《长白学刊》, 1998 (1)。

101223 胡学勤:《国有企业职工失业与再就业问题研究》, 载《人口与经济》, 1997 (6)。

14 胡鞍钢:《改革与发展呼唤“新政”——中国的失业问题与就业战略》, 载《中国经济时报》, 1998- 03- 31。

1529 胡坚:《中国经济改革过程中的失业问题》, 载《经济动态》, 1996 (1)。

16 盛仕斌:《中国失业的结构性特征与治理对策》, 载《经济科学》, 1998 (4)。

17 姜文良、李秀玲:《经济高速增长, 为何失业愈加严峻》, 载《工人日报》, 1997- 07- 17。

21 金维刚:《解决失业问题有没有好办法?》, 载《中国经济时报》, 1998- 03- 26。

22 陈强、刘晓梅:《当前劳动就业基本情况分析》, 载《人口研究》, 1996 (5)。

24 朱家甄:《发展劳服企业 促进就业安置 保障社会稳定》, 载《中国劳动报》, 1996- 01- 23。

25 戴园晨:《从非自主劳动供给向自主劳动供给的转化》, 载《发展论坛》, 1996 (3)。

26 杨良初、马哲实:《深化失业保险制度改革着力解决再就业问题》, 载《财政研究》, 1998 (8)。

27 参见《失业、下岗与再就业工程》, 载《群言》, 1998 (8)。

28 高善罡:《走出失业成因的三个认识误区》, 载《中国党政干部论坛》, 1998 (1)。

30 翟秀文:《失业与再就业问题的国际比较与借鉴》, 载《经济纵横》, 1998 (5)。

32 陈乃醒:《论经济发展与再就业工程的结合点》, 载《经济问题》, 1999 (2)。

33 王振华:《国外解决就业问题面面观 技术培训是根本途径》, 载《经济参考报》, 1997 (9)。

34 李宝库:《中国农村剩余劳动力转移与小城镇发展》, 载《城市问题》, 1997 (3)。

35 钟朋荣:《中国解决失业问题研究》, 载《学术研究》, 1998 (11)。

36 陆铭、袁志刚:《过渡性失业保险方案与国有企业改革》, 载《学习与探索》, 1997 (2)。

(作者单位: 东北财经大学 大连 116025)
(责任编辑: 向运华)