

我国失业的形成因素、特点及其缓解

姚德全

随着我国经济运行“软着陆”成功，特别是物价涨幅明显回落，通货膨胀得到有效抑制，失业问题取代通货膨胀成为社会经济中的一个日益突出的问题。据有关部门统计，“九五”期间由于劳动年龄人口增加而扩大的要求就业规模约为 4356 万人，每年新增近 1000 万劳动力。“七五”和“八五”期间，许多涉及到裁员的改革措施没有真正落实，企业破产和人员精减等方面的工作都累积到“九五”期间。据测算，随着企业改革的深入和机关事业单位的精减，将有 3000 余万隐性失业者或就业不充分者走向社会，加入到劳动力供给者的行列。至于农业需要转移的剩余劳动力，基本估计是 1.5 亿左右。将农村与城市的公开的和隐性的失业劳动力相加，我国“九五”期间需要安置的劳动力将在 1.8 亿人左右。如何缓解失业压力，对于维护劳动者的切身利益，提高社会资源利用率，减轻企业与社会负担，推进改革顺利进行，保持社会安定，促进国民经济持续、快速、健康发展等具有积极意义。

一、我国失业形成因素分析

随着市场经济的深入发展，市场约束的日渐强化，计划经济体制下的劳动就业体制渐趋瓦解，隐性失业公开化，加之科技进步、产业结构、企业结构、就业结构的变革等，巨大的失业浪潮正迎面向我们扑来，社会主义无失业的神话迅速被打破，劳动力市场已成为宏观经济学的重要组成部分，失业问题将成为劳动经济学的主要问题，失业率亦将成为政府宏观调控的重要内容。分析形成失业现象的因素，是缓解失业压力，促进充分就业的前提与基础。从我国国情来看，形成失业的因素主要有：

1. 劳动力供求关系失调 (1) 人口增长过快，劳动力资源总量供过于求。从劳动力的供给来看，一是我国人口基数大，增长快。目前我国有 12 亿多人口，社会劳动力超过 7 亿。整个 90 年代，都是劳动年龄人口增长的高峰。二是农村存在大量的剩余劳动力。我国 12 亿多人口中，8.6 亿多在农村。1957-1992 年，全国农村劳动力增加了 14727 万人，增长了 76.3%。由于农作物播种面积下降，农业的剩余劳动力增加了 15721 万人，超过了农业劳动力的增长速度。三是国有和集体企业大量冗员。1994 年底我国 1.5 亿城镇职工中，国有企业职工 1.1 亿人，冗员则达 3000 万人。从劳动力的需求看，国有经济吸纳劳动力的能力从整体上看已趋饱和，甚至超负荷；城镇集体经济用人也呈减少趋势；个体、私营经济、股份制企业、三资企业等单位吸纳劳动力人数近年来快速增长，但容量有限，目前尚远不足以解决劳动力的就业问题。从国际上看，国际区域经济共同体的形成和贸易保护主义的重新抬头，在一定程度上限制了我国对外劳务输出的扩大。再加上我国正处于社会主义初级阶段，生产力水平比较低，在劳动力资源供大于求的情况下，社会不可能给每一个新增劳动力提供就业机会，也难以给农业中的剩余劳动力及时提供转移机会。(2) 劳动力质量和品种难以适应就业需要。劳动力供求之间不仅在数量上存在尖锐矛盾，而且在质量和品种方面也不能满足产业结构和就业结构调整的需要，致使劳动力供求关系更加失调，加剧了失业的发展。随着科技进步，产业结构、企业结构、产品结构的不断调整，新兴产业部门将取代传统的产业部门，使产业结构向现代化、高科技化方向发展。产业结构调整过程，也是资源重组过程，在此过程中，大批劳动力将随着传统产业的衰落而向外转移，到新兴产业部门寻找新的职业。产业结构的变化导致就业结构的变化，对劳动者的技能素质提出了更高的要求，要求劳动者的业务技术水平与科技发展相适应，劳动者的智力结构与现代化大生产及企业生产经营的需要相适应。由于我国教育体系未能及时适应这种形势，导致一方面大量劳动者技能素质低，专业知识结构单一，求职困难；另一方面新兴产业部门对专业人员的需求得不到满足。据统计，到 1995 年底，

我国具有中专以上学历、初级以上专业职称和在专业技术岗位工作的各类人员已达 4465 万人, 总体上比 1980 年增长了 3.4 倍, 但与经济高速增长和世界发达国家相比, 我国人才相对缺乏, 每万名劳动者中具有初级以上职称的人员仅 640 人, 人才资源密度仅为 5.1%, 远远满足不了经济腾飞的要求(人才资源密度要达到 7% 以上), 同时人才资源结构不合理, 加大了失业压力。

2. 国有工业增速减缓, 下岗人员增多。不同经济成分工业增长的不平衡导致失业问题突出。当前工业总产值增长率虽然保持在较高水平上, 但国有工业企业的增长速度却相对较低, 1997 年 1-5 月, 我国工业总产值增长率为 13.7%, 其中国有及国有控股企业增长 8%, 集体和其他类型企业的增长率分别高达 18.1% 和 22%, 说明较高的工业增长率主要是由集体企业和其他类型企业的快速增长拉动的。近几年国有企业在工业总产值中所占比重虽然逐步下降, 但从业人员所占比重却很高, 如 1996 年采掘业国有企业从业人员所占比重为 91.3%, 制造业为 60.8%, 电力、煤气及水业为 91.8%, 建筑业为 57.7%。由于国有企业从业人员所占比重较大, 其增速下降, 加之国有企业经济困难, 国家确定要靠减员增效, 下岗分流, 规范破产, 鼓励兼并来推动国有企业机制转换, 不仅不能增员, 反而造成下岗人员陡增, 由此波及的社会面较广, 全社会失业压力相应增大。

3. 第三产业发展滞后, 吸纳劳力有限。不同产业增长的不平衡也是形成失业的重要因素。当前经济增长速度从整体上看比较高, 但第三产业增长速度相对较低, 1996 年第三产业增长速度仅为 8%, 低于(国内生产总值) GDP 增长率 1.7 个百分点。第三产业多为劳动密集型产业, 其从业人员 1996 年已占全部从业人员的 26%, 超过了第二产业。但与国民经济发展及产业高度化的要求还有一定的距离。如果第三产业发展速度较快, 就能较多地吸纳从第二产业中分流出来的部分劳动力, 从而有助于缓解失业压力。

4. 市场竞争加剧。随着我国社会主义市场经济的发展与完善, 市场竞争日趋激烈。这种竞争大大推动了科技进步, 加速了资本集中的过程, 从而为资本有机构成的提高创造了前提, 而这又是形成结构性、摩擦性失业的直接导因。(1) 市场竞争要求企业根据复杂多变的社会需求及时对投资结构、产品结构、生产规模进行调整, 对生产要素进行优化配置, 这就不可避免地使一部分生产资料和劳动力游离出来, 出现部分职工失业。同时, 市场竞争导致优胜劣汰, 那些技术水平低、经营管理差、产品成本高、劳动生产率低的企业将逐渐被迫退出市场, 企业职工亦随之加入失业者之列。(2) 市场竞争要求企业千方百计压缩成本, 提高效率, 尤其在经济不景气或经营困难时期, 企业将根据生产经营需要, 裁减富余人员。(3) 国外产业竞争优势的渗入, 蚕食国内市场, 导致失业状况恶化。

5. 科学技术迅猛发展。迅猛发展的科技革命对劳动就业的影响十分复杂, 利弊兼而有之, 但它对失业特别是结构性失业的负面影响有目共睹。(1) 科技发展促进了劳动生产率和资本有机构成的迅速提高, 从而使资本吸收劳动力的能力相对下降。随着科技革命的发展和竞争的加剧, 社会主义市场经济的逐渐形成与完善, 企业破产、兼并等资产重组制度的有效实行, 加速了资本的积累与集中, 资本有机构成也逐步提高。马克思指出, 随着资本有机构成的提高和劳动生产率的增长, 社会总资本中不变部分将不断增大, 而可变部分所占比重将逐步下降, 吸收劳动力的能力也相对降低。然而, 另一方面, 资本积累的加快, 却使劳动力的供应日益增多, 因而造成了超过资本增殖需要的劳动力即相对剩余人口不断增加, 失业问题渐趋严重。(2) 科技发展推动了产业结构调整, 从而使结构性、摩擦性失业现象日益突出。改革开放以来, 特别是近年来, 随着科学技术的突飞猛进, 我国产业结构调整加快, 一系列新兴产业部门应运而生, 蓬勃发展, 而一些传统产业部门却相对衰落。新兴产业部门技术先进, 劳动生产率高, 国内外市场广阔, 利润率高, 发展潜力大, 资金吸引力大, 资本倾斜度高, 新兴产业发展迅速, 对劳动力的需求旺盛, 如信息产业中的计算机行业。同时新兴行业的失业率也极低, 某些行业甚至出现合格劳动力供不应求的现象。相反, 一些传统产业缓慢, 对劳动力的需求下降, 而且传统产业也程度不同地得到技术改造, 资本有机构成有所提高, 把原有的一些劳动力也排斥出去了。因而形成传统产业失业率高于新兴产业部门的现象。从长远来看, 科技革命将带来更高的职业开发率, 但在产业结构的转换与调整时期, 乃会增加失业。

6. 传统就业观念的影响。中国人历来看重面子。就普通劳动者来说, 拥有一个国家编制的工作是极富光彩的, 如果一旦失去这项工作, 就好像丢失了饭碗, 从而也就没了生活的勇气。据对某市下岗工人抽样调查, 70% 以上的下岗者在原单位拿到的生活费不足 200 元, 有的不足 100 元, 22.5% 的下岗职工家庭表示维持生计困难, 济南六棉富余职工 700 多人, 每月发 50% 工资, 实际生活费 40~60 元不等, 下岗职工命运关系国家整个改革进程, 国家规模宏大的再就业工程业已启动。然而, “城市人”无端的高傲和不切实际的幻想, 使下岗者对许多职业不屑一顾, 对许多就业机会视而不见。从北京、上海、湖南等地的情况看, 自立市场生意清淡, 托管中心安排困难, 劳动局帮助却推辞, 下岗职工的就业观念陈旧, 择业期望值高是影响再就业主要障碍。

二、我国失业的特点

1. 增长差额性失业为主。增长差额性失业是因为劳动力增长速度大大超过经济增长速度，劳动力的总供给大大超过劳动力的总需求，需要就业的劳动力大大超过现有的就业岗位而造成的失业现象。我国的失业问题主要是总量问题，由于人口增长过快，劳动力资源总量供过于求。在计划经济体制下，国家实行“低工资，多就业”政策，对城镇劳动力实行“统包统配”；企业实行固定工制，这种普遍就业违背了经济规律的要求，限制了劳动力社会流动，使企业冗员充斥，人浮于事，效率低下，造成大量隐性失业。在农村，大量劳动力滞留在土地上，实际上也是一种隐性失业。改革开放以后，特别是实行社会主义市场经济体制以来，隐性失业显性化，大量劳动者走向劳动力供给队伍之列。因此，如何促进经济发展，增加就业机会应作为经济发展的长期战略。

2. 企业下岗职工失业压力大。失业问题，从我国当前情况来看，包括两大部分：一部分是城镇失业问题；另一部分是农村剩余劳动力转移问题。城镇失业，除了新生劳动力的失业问题，突出的问题是国有企业职工下岗失业，有的虽然没有完全下岗，但由于开工不足而处于不充分就业状态（即非自愿性失业）；还有集体企业、其他企业职工下岗或不充分就业问题。从现实来看，城镇失业特别是企业下岗职工失业问题矛盾比较突出，压力大。因为虽然农村潜在失业人口巨大，但表现出来的社会矛盾并不突出，而企业特别是国有企业下岗职工所占比重不大，但引起的社会矛盾却较多、较严重。其原因一方面是由于农民们原来并不享受铁饭碗，而国有企业职工由无风险就业变为下岗，心理上难以接受；另一方面农民进城找不到工作，原则上只是停留在原有收入水平，而下岗职工多数面临收入下降的现实问题。因此，如何缓解企业特别是缓解国有企业下岗职工再就业压力，促进改革顺利发展，是摆在我们面前的比较重要的问题。

三、缓解失业压力，促进充分就业

失业的加剧给我国造成了严重的社会经济问题。从宏观角度看，失业是社会资源的极大浪费。按我国现有劳动生产率水平，每个从业人员年均可创造一万元左右的国民生产总值，我国的失业者如果都能充分工作，一年能增加近两万亿的国民生产总值。失业问题如果不能很好解决，直接影响我国改革进程。由于企业冗员无法安置，裁员及企业破产只好暂停，改革措施搁浅，也加大了企业及社会负担；同时，庞大失业队伍的存在，直接威胁社会安定；从微观角度看，失业使失业者个人及其家属身心健康备受摧残，生计困难，家庭矛盾加大。因此，如何缓解失业压力，促进充分就业是摆在我们面前的一项重大现实课题。

我国失业问题成因复杂，特点各异，因此解决问题也要分清轻重缓急。从长远来看，农村剩余劳动力的就业问题是我国经济发展的主要问题，但从当前来看，城镇失业特别是国有企业下岗职工的再就业问题构成当前改革与发展的一个主要约束，是近期内宏观经济调控、政府公共支出和经济体制改革所面临的主要任务。但这并不是说其他劳动力失业问题不重要，在解决国企下岗职工再就业问题的同时，必须认真对待和妥善解决所有劳动力的失业问题。

1. 增加投资，发展经济，提高就业机会总量。西方经济学者们一般认为，决定一个国家就业水平的基本因素，是这个国家有没有大量的就业机会，也就是这个国家的经济发展水平如何。总需求的变动是失业变动的基础。如果社会缺乏就业岗位，那么一切旨在提高劳动力新知识与技术能力，以使之与经济结构变化相适应的努力，都是毫无意义的。所以，要提高就业水平，首先要提高整个社会就业机会总量。凯恩斯的伟大成就之一，就是把人们的注意力从认为劳动力市场是失业的原因引向经济的其他方面，即引向劳动力需求和投资或货币市场的发展之间的相互作用之上。他们认为，当经济陷入总需求不足时，就需要制定总体的财政和货币政策，增加可供使用的货币数量。消费开支的增加将刺激企业扩大生产，招雇更多的工人。政府开支和企业投资的增加也将产生同样效果。货币供应量的增加还会对经济发展产生影响，从而减少失业。从前面的分析中，我们知道，我国的失业问题，同样主要是总量问题，兼而有结构问题，即劳动力的总供给大大超过劳动力的总需求；需要就业的劳动力大大超过现有的就业岗位。因此，解决问题的根本办法是增加投资，发展经济，提高社会总需求，创造更多的就业岗位。政府可以通过制定相应的财政、货币政策，增加社会消费支出和投资支出，并通过乘数效应，提高支出效益，达到推动经济增长，实现充分就业的目的。

2. 加速科技进步，增加职业开发率。科学技术的发展导致产业结构和就业结构的调整，在短期，不可避免地会造成失业者的极大痛苦，但从长期来看，科学技术的发展，会促进就业的发展和就业机会的增加。理由在于：（1）科技进步扩大了经济活动范围，提高了就业机会；（2）增加了社会新的需求，扩大了就业；

(3) 开辟了新的行业、职业,增加了就业岗位;(4) 加速传统工业的改造,提高国内产品在国际上的竞争力,从而扩大了国际市场,增加了对国内产品的需求,因而也就扩大了国内就业。因此,从根本上看,加速科技进步是解决失业问题的一条有效途径,解决问题的关键在于提升劳动者素质,以适应新形势的需要。因此,应配合国民经济和社会发展的需要,优先安排农业、能源、交通、原材料、装备方面的新技术,以及电子与信息技术、新型材料技术和生物技术等领域,并加强技术转移及消化吸收环节,以加速科技成果形成社会生产能力的步伐,大力加强技术引进和国际间的交流合作,重视智力开发和继续教育,提高科技队伍素质和能力,促进我国科技进步。

3. 加强职业培训,提升劳动力素质。提高劳动力素质,不仅关系到一个国家科学技术发展的速度,而且也关系到在技术发达时代能否提高劳动力就业水平的问题,劳动力素质的提高,一要提高整个国家的教育水平,二要广泛开展职业培训。当经济还处在结构性转变过程中时,后者更为重要。目前,我国正处在经济结构、产业结构、产品结构全面调整、资源重组时期,高科技产业不断发展,对劳动力素质的要求越来越高。改革开放以来,劳动力需求中,增长最快的是科学技术人员、经济管理人员、法律人员等。与此相反,技术水平、智能素质较低者需求量相对缩减。这些人最容易失业,而且一旦失业,很难重新就业,从而使结构性和摩擦性失业大大加剧。另一方面,新兴产业的迅猛发展及整个国民经济技术基础的加速改造,对高素质劳动力的需求日益增长,他们在整个就业人口中所占比重不断增大。尽管国民素质整体在不断提高,但仍不能适应新兴技术发展的需要,高素质劳动力极为缺乏。因此,加强教育和职业培训,不断提高劳动力素质是一件非常迫切的事情,是缓解结构性失业、摩擦性失业的有效途径,也是企业立于不败之地的保证。要做好职业培训,我们认为应该采取以下措施:(1) 政府应以法律形式确立职业培训的地位,规定职业培训目标;主办职业培训中心,提供在职培训和自谋职业培训,提供就业调查研究,包括职业定向和咨询,职业培训基金的筹集与使用;创造新的就业岗位,扩大就业面等,实现政府直接参与职业培训工作。(2) 改革培训管理体制,更好发展社会参与作用,特别是要发挥企业和社团的作用。(3) 确定重点,择人培训。我国人口众多,失业队伍庞大,加上就业不充分者和文化教育水平较低者,有待培训者数量巨大。如此大的培训任务,无论从资金还是从师资力量来看,政府不可能在短期内对所有人员进行培训,只能分步骤有重点地进行培训。培训重点应放在青年、伤残者、下岗职工和结构性失业者等就业特别困难、技术水平低下的这几类人身上。(4) 实行多种形式培训,注重实效。

4. 大力发展第三产业,增加就业岗位。改革开放以来,由于科技进步所引起的劳动生产率的空前提高和物质生产的巨大增长,个人消费支出的增加,消费结构的变化以及为适应现代化大生产的需要,增加智力投资和大力发展医疗保健事业等,第三产业获得迅速发展,但仍不能适应经济发展形势需要。加速发展第三产业可以加速商品与货币流通和社会主义再生产,有助于劳动者恢复劳动能力,直接保证现代化生产所需要的熟练劳动力的再生产。因此,加快发展第三产业是我国今后相当长的一段时期调整经济、安排就业的一个重要途径。

5. 积极扶持中小企业发展,充分发挥其就业创造功能。中小企业数量众多,可以弥补单个企业劳动力容纳能力小的缺陷;中小企业本身发展速度快,而大企业增长相对比较稳定,所以中小企业容易创造新的就业机会,经济增长低速期更是如此;加之中小企业经营灵活,实行“别人不干的行业我干,别人不去的地方我去”的发展战略,市场适应能力强,从而创造了大企业所无法提供的就业岗位。为充分发展中小企业在就业方面的功用,政府应大力扶持中小企业的发展。政府可以通过资金、管理服务、政府采购计划等方面的倾斜以及简化法律和行政程序,增加劳动力市场灵活性等营造良好发展氛围的措施来积极扶持中小企业成长。

此外,要建立健全劳动力市场,完善失业保险制度。应尽快建立功能完备的就业服务体系,形成以劳动部门的就业中介机构为主体,其他部门、社会团体及私营就业中介机构为补充的全方位服务网络;加强就业指导机构与企业之间的密切合作,促进行业之间地区之间的劳动力流动。当然,失业乃是一种极度复杂而又变化着的现象,是多种因素的混合物。不同的人陷入失业或数度失业的方式、原因及后果,都因人而异,因此在采取一般措施的同时,也要实行多种多样的其他的措施,以最大限度地增加就业。

(作者单位: 湖南财经学院)

(责任编辑: 向运华)