

解决就业和再就业问题的战略思路

杨艳琳

就业和再就业问题是中国经济市场化过程中必须解决的一个具有长期性、紧迫性的重大问题，特别是在当前经济增长与失业同时并存（统称为“增长型失业”）的情况下，有效地解决这一影响改革、发展与稳定的问题，尤其具有重要的现实意义。

笔者认为，解决就业和再就业问题的基本思路应该是实施政府指导、社会帮助、个人主动、市场就业四位一体的战略。这一战略思路应包括以下几个方面的内容。

1. 在两个根本转变中解决就业和再就业问题。经济体制从计划经济体制向市场经济体制转变，经济增长方式从粗放型向集约型转变，为我们解决就业和再就业问题提供了重要思路。

经济体制的转变成为就业制度的创新提供了体制条件，建立现代企业制度为解决就业和再就业问题提供了制度条件。市场经济体制要求资源的优化配置，失业就是劳动力资源在与资本优化配置中排挤出来的，是资本有机构成提高的必然结果。也就是说，失业是市场经济体制的共同规律。要实现就业和再就业，就必须按资本与劳动力的有机构成和资源最优配置要求来进行。这需要我们更新计划就业制度，改革劳动人事制度，实现双重就业体制的并轨，打破城乡分割的就业模式；重建以失业保险、医疗保险、养老保险为核心内容的社会保障制度，彻底改革现行仍具有计划特征的医疗、住房、退休养老、子女就学、企业保险的福利制度；建立现代企业制度，确立企业自主择优用工的弹性制度；建立再就业基金制度；建立和完善劳动力市场机制，将就业机制与劳动力商品价格即工资机制统一起来。

经济增长方式的转变，劳动密集型产业会逐渐减少，这必然会减少对劳动力的需求。根据我国人口规模、劳动力供求状况及技术水平，经济增长方式转变的速度和规模应与就业增长的速度和规模、再就业工程的实施统一起来。如金融业是资本密集型产业，在现代市场经济中起主导产业作用，我国可以通过金融业的深化发展来提供大量就业岗位。

2. 在市场主体协调中解决就业和再就业问题。政府、企业、劳动者个人和社会力量，是现代市场经济中的行为主体。虽然它们在解决就业和再就业问题的过程中所处的地位和所起的作用各不相同，但应该协调一致，共同围绕市场就业来发挥各自的作用。

政府在市场就业中的职能和作用主要是宏观指导，为劳动者就业提供体制、制度、法律、政策条件。在解决就业问题过程中，将政府行政职能起决定性的作用转到主要靠发挥市场的间接调节作用上来。为此，政府要进行制度创新（就业制度、社会保障制度、企业制度、人事制度）；加强劳动就业的立法、执法和监管，贯彻《劳动法》，加快制定《就业法》等；用政策调节来扶助就业，运用财政、金融、人力投资、收入分配等政策引导就业；打破劳动力的所有制、部门、地域、身份的限制，加速劳动力的商品化，建立全国统一的、开放的、竞争有序的劳动力市场；对城乡劳动力就业、再就业统筹，对全国的“自然失业率”进行宏观

调控, 引导城乡劳动者合理就业。

企业在市场就业中的作用主要是创造新的就业岗位。企业通过开展多种经营、内外挖潜来培植新的增长点和发展点, 通过企业内部消化、外部扩张来吸纳就业。这就需要建立现代企业制度, 实行企业家职业化, 通过企业产权重组, 重点抓好一批大型企业和放活一批小企业即“抓大放小”来推动企业创新。当然, 企业在按市场要求调整资本构成、实现资源最优配置时, 可以实行弹性用工制度, 有权自主选择用工, 有权对不适合的劳动者解雇, 有权在经济运行不良条件下裁员。但是, 政府应该运用经济、法律、政策手段和“道义劝说”来规范和调节企业劳动用工以及解雇、裁员行为, 调解劳资关系。

劳动者个人在市场就业中的作用是要主动竞争就业。个人首先要树立与市场经济相适应的就业观, 要有失业危机感, 其次要克服依赖政府和企业的思想。这要求个人应主动认识到自己的劳动力就是商品, 是一种重要的社会经济资源, 应按市场竞争机制来实现与资本的优化配置即就业。为此, 个人应主动谋业和创业, 抓住就业机会, 努力提高就业和再就业能力。

社会力量在市场就业中的作用是按政府的指导来为劳动者就业提供服务。社会中介绍组织和团体, 如职业培训和就业介绍机构、行业协会、工会、妇联、青联、个体劳动者协会等应协助劳动者就业, 为他们提供劳动用工信息、技能培训、商情咨询、介绍就业等系列化服务, 在对劳动者进行文化技术教育、提高其就业的技术能力的同时, 要对他们进行新观念和职业道德教育, 提高其就业的自我认识能力。

3. 在结构调整中解决就业和再就业问题。处理好经济结构与就业和再就业的关系, 在经济结构变动中解决就业和再就业问题。

处理好所有制结构之间的关系, 将非国有经济作为吸纳劳动力就业的主渠道。要顺利地吸收和消化庞大的城乡剩余劳动力, 必须发展个体经济、私营经济、股份合作经济、乡镇企业、社区和社团经济、三资企业等多种所有制经济。现在约95%的城镇新增劳动力在个体企业、私营企业、三资企业、乡镇企业就业。非国有经济已成为吸纳劳动力就业、实施再就业工程的主渠道。

处理好产业结构之间的关系, 将第三产业作为解决就业和再就业问题的主要产业部门。产业结构调整, 从第二产业转向第三产业, 将第三产业作为主要产业部门, 提高就业效应, 必须注意第三产业的升级, 由传统第三产业转向现代第三产业。

处理好就业的地域结构关系, 建立城乡开通的双向调节机制。让一部分农村剩余劳动力流向城市的同时, 鼓励一部分城镇富余劳动力流向郊区、郊县的农村乡镇企业, 或在农村创办粮食生产企业、蔬菜种植企业, 通过优势互补来增加就业空间。

处理好就业的部门结构关系。既要规范正式部门的就业, 同时又要引导和增加在非正式部门的就业, 特别是要有效引导和大量增加在城市“传统产业部门”的就业。

4. 在观念更新中解决就业和再就业问题。进一步解放思想, 更新观念, 是扩大就业和再就业的重要前提条件。

各市场主体对就业观念的更新。随着改革的深化和市场经济的发展, 对于劳动者的就业, 政府不可能统一分配, 企业不可能全部包揽, 个人更不能依赖政府和企业安排就业。失业是市场经济体制下资源配置的必然结果, 政府只能尽力解决非自愿失业问题, 不可能实行“充分就业”政策; 企业只能按资源最优配置要求来实行自主用工, 双向竞争就业, 行政指令性的就业任务和富余劳动力的安置都必须以市场竞争就业为原则; 劳动者个人尤其是城镇国有企业富余职工, 应该寄希望于市场而不是政府, 不论就业或工作活动的形式、场所、条件等, 只要付出劳动能获得合法收入, 就算是就业, 如摆摊设点也是就业。

实现第四次观念更新。我国在改革开放过程中, 已经实现了三次观念大更新即“换脑

筋”；它们分别是对农村实行家庭联产承包生产责任制的认识、对商品经济与社会主义的关系的认识、对市场经济与资本主义的关系的认识。随着市场化改革的发展，现在到了第四次观念更新的时候。第四次观念更新就是关于国有经济在国民经济中应占多大的比重、公有制经济在所有制结构中应占多大的比例的认识。从社会和经济的稳定来考虑，需要深化国有企业改革，壮大国有经济，就全国而言、就整体而论，应坚持“国有经济的主导地位，公有经济的主体地位”，但是在各部门、各地区应该有很大的不同和差别，况且“抓大放小”式的国有企业改革又会向社会释放出大量的富余劳动力。因为国有企业改革与富余劳动力安置表现为一个相互矛盾的“二难困境”，因此，从长远的经济效益和就业效应来看，我们应大力发展民营经济，提高非国有经济的比例，拓宽就业渠道和空间，进一步发挥民营经济在就业和再就业中的主渠道作用。

5. 在建立多维就业模式中解决就业和再就业问题。对于城乡巨大的劳动力增量和存量的就业、再就业，只能实行多向分流，形成多维就业格局。要在抓城乡劳动力就业，抓国内国外劳动力市场开拓的过程中解决就业和再就业问题。

在城市存在着失业而农村剩余劳动力向城市流动，农村也存在着更为严重的失业的情况下，城市实施再就业工程，就必须对全国城乡劳动力就业进行统一规划，一手抓城市的就业，解决城市失业、下岗待业及分流富余职工的再就业问题；一手抓农村的就业，发展农村城镇化和人口城市化，吸纳农村剩余劳动力。建立城乡开通和对流的就业机制，农民可进城干市民不愿干的工作，市民可下乡干农民干不了的工作。现阶段，农村到城市的流动人口冲击城镇就业，使再就业工程实施起来更加困难。对这一问题，我们既不能仅站在解决城市就业问题的角度，也不能仅站在解决农村大量剩余劳动力转移的角度，而是要站在整个国民经济的角度来考虑。既然现在城镇和农村都是劳动力绝对过剩，而发展市场经济又需要有适量的流动人口和失业劳动力，那么我们就应当把这两者结合起来考虑如何尽可能多地吸收一些劳动力。在这里，我们应反对劳动就业的地域保护，反对城市用行政手段和人为办法实行就业的地域分割，将民工赶出城市来增加市民就业的作法。只有完全打破劳动力的所有制界限、体制界限、部门界限、地区界限、城乡界限和身份界限，在更广阔空间合理流动，才能废除就业的行业垄断、地区封锁，才能建立全国统一的城乡竞争的劳动力市场和多维就业模式。

在扩大对内、对外开放时，充分利用国内外两种资源、开拓国内外两种市场，一手抓国内劳动力资源配置，开拓国内劳动力市场；一手抓国外的劳动力市场的开拓，以世界经济贸易结构变化，工业化国家人口结构老化加剧为契机，积极开拓国际劳务市场，扩大对外输出劳动力的规模。据统计，截止1995年底，我国向外输出劳务28万余人。扩大百倍的劳务输出规模，对于我们这样一个人口规模巨大的国家来说，是完全有必要的。这就迫切需要建立、开发和开拓以对外劳务输出为主的国际劳务市场，并且严格限制外国劳工进入中国劳动力市场就业，并将此作为解决就业和再就业问题的一项极为重要的长期性的战略任务。

6. 在经济可持续发展中解决就业和再就业问题。只有保持人口、资源、环境、经济、社会协调的持续的发展，才能够扩大就业和再就业领域，这是治本之策。

节流开源，严格控制人口增长，促进人口与经济的可持续发展。节流，即节制生育，严格控制人口（劳动力）增长的流量，减少劳动力增量，这是解决就业和再就业问题的最为根本的长远之计；开源，即创造新的就业机会，开展多种经营，增加资本对劳动力存量的需求，这是当前解决就业与再就业问题的最为有效的缓兵之计。因此，控制人口增长，加快就业战略重点转移，促进人口与经济的可持续发展，在解决就业、再就业问题中“具有决定性意义”。

按比较优势促进区域经济的协调发展，改变就业的地区分布不均衡状况，实现人口地区

分布与生产力分布的可持续发展。我国人口过分集中地分布在东部地区，加之国家开放政策的优惠，促使“孔雀东南飞”，资本、人才、劳动力、物资都挤向东部沿海地区和中心城市；广大的中西部地区人口分布稀，大量的有一定技能的劳动力向东部地区和中心城市流动，从而加剧了东部地区和中心城市的就业压力，而中西部地区则出现地域广大、资源丰富但“就业不足”的状况。因此，缩小地区经济差距，培植新的经济增长点，加快中西部地区开发和发展的，走“资源优势——产业优势——经济优势”的发展道路，增加中西部地区的就业规模，只有人往“高处”走，“孔雀”西北飞，才能实现人口地区均衡与生产力均衡分布的可持续发展。

7. 加强就业理论的研究，指导再就业工程的实施。我国当前失业的形式以非自愿性、结构性（技术性）失业为主，体制性存量失业、人口性增量失业也很明显，它们表现为隐性失业、显性失业、在职失业、就业不足。而自愿性、失业也在逐渐增加，一种是有闲的、食利、寄生群体的自愿失业，另一种是有较强职业竞争能力者的自愿失业。据有关部门统计，体制内的失业者主要是主动辞职、离职者，他们有自主择业意识，职业竞争能力、就业风险能力强，这些自动失业者离职的主要目的是寻找适宜发挥自己才能、更有发展前途的职业。政府要解决的失业，主要是非自愿失业，因此，实施再就业工程应采取主动自愿就业与强制就业相结合的办法。当前，迫切需要有就业理论来指导再就业工程的实施。根据我国的实际情况，与就业和再就业相关的理论主要有以下几个：

(1) 马克思的资本有机构成理论。马克思的资本有机构成理论不仅说明了劳动力资源与资本在技术上、价值形态上的静态和动态的有机配置问题，失业就是这种有机配置的必然结果，而且揭示了在市场经济体制下解决就业、再就业问题都必须以资源最优配置为标准，以资本结构的调整来达到资本有机构成，促进资本的良性循环和周转。发展市场经济，产生失业是必然的，而在市场经济体制下寻求再就业也是完全可能的。

(2) 人力资本理论。马克思关于劳动力价值即工资构成的分析就说明了工人的工资不仅包括工人本人及其家属劳动力再生产的价值，而且还包括用于提高工人劳动力素质、技能的价值即用于教育培训的费用。舒尔茨、贝克尔关于人力资本投资的分析更是强调了人力资本投资在促进社会经济发展、解决结构性失业问题中的作用。

(3) 微观经济学关于劳动力成本机制的理论。劳动者的再就业是受其再就业总成本与再就业预期收益之比制约的，再就业成本就是劳动者实现再就业所需付出的各种代价的总和，它主要是再就业的机会成本、直接成本等。我国劳动者再就业的成本包括：与原国有企事业单位脱离或解除劳动关系，会丧失一定的经济利益，包括丧失劳保福利、医疗、正常增资、提职机会等；再就业者会失去可从原单位领得的月生活费和养老保险费，这也构成其再就业的代价或成本；实现劳动就业要正常付出一定的成本代价，包括牺牲劳动时间、上下班时间、耗费上下班精力、来回车船费、为适应新工作而投入的培训费；再就业者会失去失业、待业期间隐性就业机会和隐性就业收入，即如果他们显性就业，就意味着会丧失原企业发放的生活费和从事隐性就业所能获得的收入。所以，再就业者会面临着跨所有制再就业所要付出的制度性的风险成本（医疗、养老、保险）、还要付出生活费、隐性就业收入等直接代价以及正常的就业劳动时间，费时费心，“劳命伤财”。他们把重建人际关系，把新职业的期望值、体面的工作与预期收益都考虑在内。这样一来就产生了离岗容易离厂难的现象，他们把下岗收入作为再就业收入的参照系数，对新岗位、新职业十分挑剔。可见，研究如何解决再就业中的成本过高的问题即如何降低再就业成本的问题是当务之急。

(4) 地下经济学关于就业的理论。地下经济学的基本观点认为，绝大多数失业者在就业，他们在从事隐性就业，甚至有隐性第二职业。他们可以获得大量的非法收入，如不纳营业税

和个人收入所得税等。我国的实际也是这样，绝大多数的下岗人员，他们下岗后并没有闲赋在家，而是在“生产自救”，自食其力，从事着如摆摊设点、打工、开出租车等隐性就业工作，获得较高的隐性就业收入。这些下岗人员在形式上下岗，但实质上并没有真正下岗。据调查统计，这部分从事稳定和相对稳定隐性工作的人占下岗职工总数的65%~70%，从事不稳定隐性工作的人占20%~25%，完全闲赋在家的人只有10%左右。绝大多数下岗人员更愿意选择的是，一方面保留与原企业的劳动关系，按时领取生活费，另一方面在正式的劳动力市场体外循环，从事隐性就业，同时还能获得政府、企业、社会的关心和同情。这是大多数下岗职工能稳定下来的内在原因。它使我国劳动力市场陷入部分岗位短缺与大量下岗职工待业并存的怪状。劳动力的“体外循环”和各种隐性就业问题既是市场就业观念转变的结果，同时也是双重就业体制摩擦的表现。

(5) 发展经济学关于经济结构模式与劳动力转移的理论。刘易斯关于发展中国家城乡二元模式分析了农村剩余劳动力向城市工业部门转移的过程；托达罗关于三部门结构发展模式则认为农村剩余劳动力首先是向城市“传统产业部门”或称为非正式部门（指个体商贩、非熟练服务人员、非熟练手工业者、非熟练建筑工人，他们从事零星商业、露天摆摊、货担叫卖、人力车运输、清洁业、做招待、佣人等工作）转移，然后再向城市现代产业部门转移。刘易斯提出的两部门结构发展模式，指望发展中国家城市现代工业发展逐渐吸净农村的隐蔽性失业的过剩劳动力的设想，在中国短期内难以奏效，其吸纳过程将是一个相当漫长的发展阶段；而托达罗提出的三部门结构发展模式，指望农村过剩劳动力进入城市以后先在城市传统部门就业，经过一定阶段后再转入城市现代工业部门就业的理论模式，则是可以参考的。但是，我国的社会经济发展在城乡形成了双重二元结构，在这个四元结构条件下，劳动力流动和就业转移过程则是复杂的。因此，实现经济均衡发展战略，通过农村城镇化、乡村工业化和农业产业化来缩小城乡差别，需要建立城乡开通和对流的就业机制，建立和完善全国统一开放的劳动力市场，这显得更为重要。

(6) 新制度经济学关于制度安排的理论。按照现代新制度经济学的观点来分析，要解决就业和再就业问题，就必须有一系列的制度创新、制度变革和制度重组。经济体制的转换，必然要求建立现代企业制度、社会保障制度，必然要求对就业制度、人事制度、教育制度等进行改革和创新。如我国城镇就业面临着双重就业体制的摩擦，国有企业留不住有用人才，消化不了富余的职工，解决国有企业的富余劳动力问题必须从多方面进行制度创新。又如，城市外来流动人口，为城市经济的发展和繁荣作出了巨大贡献，但是他们生存于现存体制之外，不能公平地受到体制的保护，其就业、生产经营活动、生活等都没有保障。要解决城市流动人口体制外生存问题，必须改革城乡分割的户籍管理制度，建立城乡统一的单一的户籍制度，通过一系列体制的创新来将流动人口纳入体制内的规范化管理之中。但是，这些制度创新和制度安排与就业、再就业效益有多大相关度，或者说如何通过制度安排来更有效地实施就业、再就业工程，还有待于深入研究。

注释:

辜胜阻:《国有企业改革与富余劳动力安置》,载《人民日报》,1995-03-23。

田雪原:《论人口与经济的可持续发展》,载《光明日报》,1996-02-29。

参见牛爱英:《舒尔茨人力资本理论与我国的再就业工程》,载《经济评论》,1995 (增刊)。

参见李维平:《流动民工体制外生存》,载《中国人力资源开发》,1995 (5)。

(责任编辑:程镇岳)