

# 充分就业——我国货币政策目标的补充

赵何敏

我国作为劳动力资源极其丰富的大国,在经济高速增长的现在和将来,实现充分就业都将成为我国经济发展中的一个重要目标。本文提出把充分就业作为我国货币政策目标之一,重在说明,我国实现充分就业,应有宏观经济政策的支持,尤其是宏观金融政策的支持。

## 一、问题的提出

过去在相当长的一段时间里,无论是理论界,还是企业界,或政府部门,甚至于劳动者本人,均普遍认为我国不会出现失业。然而,经济发展的现实已从根本上否定了这种观念,我国不仅存在失业问题,而且失业势态还会继续扩大。目前,我们所面对的问题,不是我国是否存在失业,而是我国失业现状如何?它是经济体制转轨时期的“阵痛”,还是我国经济发展过程中的顽疾?

据国家科委的一份关于 500 余家国有企业的调查表明,其有效工时仅占制度工时的 40~60%,这意味着国有企业至少有 40% 的在岗失业者,在岗失业人数至少在 3000 万人以上。另据有关资料,1994 年一年,机关事业单位在岗失业 500 万。城镇失业人数为 476.4 万,其中青年失业人数为 301 万,青年失业率高达 63.2%。不仅城镇企事业单位存在大量的冗员,而且广大的农村也存在着大量过剩的劳动力。有人估计,我国真实失业率在 12% 以上。这些数据明确地说明我国不仅存在失业,而且失业的规模还比较大,失业率偏高。问题不仅如此,由于我国人口基数大,劳动力增长快,未来的就业形势将更为严峻。据统计,到 2000 年,我国农村剩余劳动力将达 2 亿多人,预计乡镇企业的发展可吸纳 3000 万人就业,这样将还有 1.7 亿剩余劳动力。劳动部部长李伯勇 1996 年春节前在全国劳动工作会议上指出,“九五”期间,我国城镇将有 5400 万人需要就业,而按照国民经济的增长计划预算,同期城镇仅能安排 3800 万人就业。

这些富余的劳动力得不到有效配置,不仅是资源的浪费,不利于经济增长,而且可能会滋生不安定因素,不利于改革开放和社会稳定。那么,我国的失业是我国经济体制转轨过程中的特殊产物呢,还是长期潜伏于我国经济之中呢?应该说二者兼而有之,只是在不同的时期,我国失业的具体表现形式不同而已。

第一,高度集中计划经济体制下的“隐性失业”。所谓隐性失业是指一部分劳动人口名义上并没有失业,他们都有自己的工作单位和劳动岗位,都能按一定标准取得劳动收入,国家把他们统计为在业人口,但实际上,他们的劳动能力并没有得到充分利用,而是经常处于闲置状态。最典型的表现就是 3 个人的活 5 个人做,劳动效率低下工时不饱满,这种隐性失业是高度集中计划经济体制的产物。为了保证人人有饭吃,人人有工作,我国安排就业更多地是作为政治任

务和福利事业来对待,通常不顾对劳动力的实际需求情况,由劳动人事部门计划配置。在低工资高就业的政策导向下,劳动力供大于求的真实现象被掩盖了,表现为人人都有工作,人人都有岗位,同时,人人又都处于工作饥渴的状态中。

第二,经济体制改革中的在岗失业。80年代中后期,这个现象表现得非常突出。为了求得社会稳定,加上计划调节在劳动力资源配置中仍占主导地位,一部分劳动力虽然被企业所录用,但是在实际生产过程中与生产资料之间仍然处于游离状态。这种就业实际上是不真实的就业,因为它既不创造产品,也不创造劳务。这种现象实际上是一种新的失业形式——在岗失业。在岗失业的主要表现是:劳动力的素质和技能不适合企业的要求,安排不了合适的工种和岗位;劳动力的数量与生产资料的数量不对称,一部分劳动力由于缺少必要的生产条件而不能发挥作用;一部分劳动者由于年龄、脑力、体力或工艺流程等技术要求的变化,不再适应现实的工作。这些劳动者由于都是企业正式录用的固定工,在现行制度下无法辞退,只能让其在企业内部闲置。

第三,市场经济大潮下的下岗失业。随着我国社会主义市场经济体制的确立,企业转换经营机制的深化,以及股份制企业、外资企业、合资企业等经济实体的发展,市场机制在劳动力资源配置中的作用得到加强,大量过剩的劳动力随着股份制企业的建立而从原来的岗位上分离出来,而外资、合资企业在用工上的独立性以及追求利润最大化的目标,在劳动力的使用上讲求边际收益等于边际成本的原则,大大减少了吸纳劳动力的人数。随着企业破产、改组、分化和兼并的进行,大量的在岗失业转化为下岗失业,他们再无岗位可依托,变成了真正的没有工作而且正在寻找工作的失业者,各地政府开展的“再就业工程”就是对我国现在的下岗失业状况的最好证明。

## 二、我国失业原因分析

为什么会出现失业?经济学家们已作了大量的研究,得出了许多有价值的结论。马克思对资本主义经济中失业原因的剖析就极为深刻和正确。西方经济学家则依据产生失业的具体原因,将失业划分为摩擦性失业、结构性失业、技术性失业、周期性失业以及季节性失业等。分析我国失业的原因,除了某些导致失业的共性因素之外,更需要从我国的具体国情出发。

第一,我国二元经济结构,使农村剩余劳动力的转移与城市工业化的进程脱节,从而导致农村潜在失业的累积和膨胀。关于农村剩余劳动力转移的问题,马克思早在100多年前分析资本主义经济中失业问题时曾经指出:“一部分农村人口经常准备着转入城市无产阶级或制造业无产阶级的队伍,经常等待着有利于这种转化的条件。因此,相对过剩人口的这一源泉是长流不息的。但是,它不断地流向城市是以农村本身有经常潜在的过剩人口为前提的,这种过剩人口的数量只有在排水渠开放得特别大的时候才能看得到。”这段话从一般意义上揭示了农村剩余劳动力的转移,或者说农村失业人员就业和城市经济发展的内在联系,即农村过剩人口为城市经济发展准备了强大的后备军,同时,农村过剩人口的转移又依赖于城市经济的发展。随着经济的发展,农村长期存在剩余劳动力转移的问题。遗憾的是,我国多年来根本无视农村的就业问题,似乎因为土改实现了耕者有其田,集体化使每个社员成了集体生产资料的主人,土地承包制又使农民成了实实在在的经营管理者,更是根除了农村人口失业的可能性。我国农村成了一个自然会实现充分就业的“乐园”。直到80年代末出现的民工潮,才把农村存在的潜在失业显性化。

一般而言,随着城市经济、工业化的发展,需要不断地补充新的劳动力,农村过剩人口可有序地转入城市。然而,由于我国二元经济结构,工业化的发展和进步基本是在不改变农村传统结构的情况下进行的,城市经济发展和农村经济之间的内在联系被二元生产力结构给割断了,

形成两个相对独立的经济体系,这就给我国农村剩余劳动力向城市的有序转移设下了严重的障碍。改革开放虽然为农村剩余劳动力的转移提供了更多的机会,但是,城市第二、三产业部门和一些新兴的产业部门却难以吸收大量的既无专门技术,又缺乏文化知识的农村适龄劳动力,这些过剩劳动力只能在狭窄的空间中游来游去,积累起来。按照没有工作并且寻找工作的人们是失业者的定义来看,农村剩余劳动力毫无疑问属于失业者。这部分失业者不仅数量大,而且素质差,解决他们的就业决非是一蹴而就之事。仅就现在城镇经济发展为农村失业人口提供的就业机会来看,就是十分有限的,在全国农村剩余劳动力的转移总量中,大约只有12%的劳动力转到了城镇各类产业部门。因为,实现我国农村剩余劳动力的充分就业,要依赖于大工业化经济体系的建立,从而消除二元生产力结构,缩小城乡差别。

第二,经济发展过程中产业结构的调整和产业结构高度化的演进趋势,使我国的结构性失业表现为长期的经济问题。经济增长是结构转变的一个结果,也就是说,经济增长的实质性内容就是经济结构的转变,其核心则是产业结构高度化的演进。我国经济快速增长的过程,也就是产业结构加速调整,实现高度化的过程。我国的产业结构由中华人民共和国成立初期的“一、二、三”式的结构向“二、一、三”结构演进,到了90年代则达到了“二、三、一”式的结构,表现为产业结构由低级阶段向高级阶段演进的加快。按照发达国家现在的“三、二、一”的结构形式,我国继续保持强劲的高速增长的后劲,产业结构须由现在的“二、三、一”向“三、二、一”结构转化。我们知道,产业结构包括产出结构和投入结构,各产业部门之间产出结构的变动是由产业部门的产出增长关系决定的,而产出增长速度的不同是由要素投入及其生产率的增长速度不同决定的。所以,产业结构的高度化直接表现为产出结构的高度化,表现为各产业部门产值比重关系的变化,而产出结构的高度化大体上是由投入结构的高度化推动的。在投入结构中劳动力要素起着决定性的作用。在产业结构快速调整的过程中,新的产业部门不断涌现,老的落后的产业部门不断被淘汰,从而带来劳动力需求结构的相应变动。我国在由“二、三、一”结构向“三、二、一”结构转变的过程中,对劳动力的需求将大量转向知识密集型和经济管理型、行政管理型方面的人才,方可满足金融业、科技与教育事业、法律等直接为生产和生活服务的第三产业迅速发展的需要。然而,我国劳动力供给结构的变动则相对落后,大量的劳动力供给表现为劳动密集和单一劳动技能型。劳动力需求结构与供给结构之间的摩擦,导致新兴产业部门和需要加快发展的产业部门劳动力供给短缺与老产业部门、需要压缩的产业部门劳动力供给过剩的并存,即结构性失业的产生。就我国现阶段来看,结构性失业就其绝对量而言,或许不会对社会经济形成较强的压力,但在我国实现工业化以后,结构性失业的数量不仅会大大增加,而且会成为长期困扰我国经济发展的一个棘手问题。产业结构调整越剧烈,工业化进程越快,这种压力将越大。这一点,是由我国劳动力规模庞大,劳动力供给增长很快,且素质低下,教育相对落后的基本国情所决定的。

第三,我国正在建立的市场经济体制,不可能自发地实现社会的充分就业。随着我国社会主义市场经济体制的建立,市场在劳动力资源配置中的主导作用的确立,劳动者的就业便直接面对市场的需要与选择。价值规律、优胜劣汰的竞争规律等市场经济的基本规律将成为企业决定需要什么样的劳动力、需要多少劳动力的基本依据,就业上的任何政治色彩、福利色彩都将在市场机制面前荡然无存。市场机制尽管有利于提高劳动力的使用效率,却无实现社会充分就业的义务和功能。不仅如此,市场机制和宏观经济周期性波动的内在联系,对周期性失业起着推波助澜的作用。从我国经济发展的实际情况看,在经济扩张阶段,由于投资的带动,市场需求旺盛,企业生产任务充足,在劳动力供给充足,劳动力的边际成本小于边际收益的情况下,企业通常会扩招一些正式的和临时的工人,社会就业问题也得到一定程度的缓解。但是,在经济紧缩阶段,由于金融紧缩,投资下降,市场需求疲软,企业产品积压,成本增大。为了降低成本,企

业在压缩生产的同时会减少对劳动力的需求,从而正式工人下岗,大量从农村招来的临时工和建筑工人又纷纷回到农村,重新成为失业者。可见,我国在发展市场经济的同时,必须把实现充分就业作为经济发展的重要目标之一。

### 三、充分就业应作为我国货币政策的一个目标

各个国家都珍视高就业,因为高就业意味着劳动力资源的充分利用,意味着高产出和高收入,也意味着经济的良性循环和稳定增长。从这点出发,充分就业目标是经济政策总目标的一个组成部分,也正是从这点出发,充分就业才成为现代发达国家货币政策四大目标之一。

货币政策的最终目标,是通过政策手段在较长时期所完成的经济任务。一国中央银行选择什么样的货币政策目标,应从本国当时特定的经济目标出发,应与本国长期发展战略和当时需要解决的社会经济问题相一致。在世界经济发展的过程中,货币政策目标经历了一个由单一目标向四大目标体系发展的过程。众所周知,在相当长的一段时间里,各国货币政策的制定与实施均以稳定币值为唯一的目标,这是因为当时的社会信奉萨伊定律,认为供给会自行创造需求,把资本主义的自由竞争看成是和谐无比的经济制度。社会商品供应与需求在总量上是相等的,有供应就必然有需求,商品流通过程,实质上就是商品交换商品,货币不过是起交换媒介的作用。市场这只看不见的手有自发调节经济、保持经济均衡发展的功能。要维持这种和谐,重要的条件之一就是保持适量的货币流通,保持币值稳定,使货币仅起交易媒介的作用,而不会成为干扰经济的因素。因此,这个时期,各国相继实行金本位制,并把保持币值稳定作为货币政策的唯一目标。直至1929~1933年资本主义世界经济大危机的爆发,才从根本上打破了自由竞争的和谐的神话,货币政策目标也由原来的单一目标逐步发展为稳定物价、充分就业、经济增长、平衡国际收支的四大目标体系。

充分就业作为货币政策目标的提出,最早是在20世纪30年代。30年代初,资本主义世界爆发了有史以来最大的一次经济危机,它波及面广、持续时间长,它使资本主义世界工业产量缩减了36%,国际贸易缩减了将近2/3,失业工人高达3000万,仅就美国而言,失业率就高达25%。由于市场不能自发地保证充分就业,为了摆脱危机,西方国家普遍实行了国家干预经济的政策,并把充分就业摆在货币政策目标的首位。第二次世界大战结束后,资本主义经济的实际情况向其理论界及决策者提出了两个主要的问题,一是要稳定币值,避免通货膨胀;二是要维持战后经济稳定和防止经济危机与失业。于是,充分就业和稳定币值就成为战后主要资本主义国家的两大货币政策目标。时至今日,西方不少国家仍把充分就业做为货币政策的主要目标,如英国,英格兰银行曾把充分就业列为四大政策目标之首位。法国、美国等也把充分就业摆在货币政策目标中重要的地位上。

我国长期以来把货币政策目标规定为稳定币值,发展经济,其中以稳定币值为首要的政策目标。这种二重货币政策目标的确立是我国高度集中计划经济体制的产物。如前所述,在低工资高就业的政策导向下,就业的包干制掩盖了我国失业问题的真像。随着我国市场经济体制的建立,我国失业问题不仅越来越显性化,而且越来越成为我国经济发展中的重大问题。我国作为一个劳动力资源极其丰富的国家,无论是现在或是将来,如何充分地、合理地、有效地使用该资源,既是我国经济发展中长期存在的一个重要问题,也是我国社会稳定、政治稳定必须面对的重大问题,所以,中央银行的货币政策目标不能对此视而不见。相对于我国经济的实际情况来说,传统的二重货币政策目标显得过于狭窄,它不能完全反映我国经济的主要问题,因此,有必要把实现充分就业作为我国的货币政策目标之一来确定。

之所以把充分就业作为我国货币政策目标之一,还在于我国的充分就业虽然和稳定物价、经济增长之间有着一定的联系,但更具有其特殊性。关于失业和通货膨胀、经济增长之间的内

在联系, 奥肯法则做了精确地说明, 它指出, 实际国民生产总值(GNP)相对潜在 GNP 每下降 2%, 失业率上升一个百分点。其中的道理在于, 在因总需求相对总供给下降而引起经济衰退时, 产出下降, 厂商只需要较少的劳动投入, 工人被解雇, 结果是失业率上升。这个法则从一般意义上说明了充分就业与经济增长之间的正相关关系, 即经济增长有利于充分就业的实现。然而, 从我国最近几年的实际情况来看, 却具有明显的特殊性。首先, 从失业与经济增长的关系来看, 一方面, 经济快速增长时期的确缓解了社会就业的压力; 另一方面, 不断上升的失业率又是与较高的经济增长并存的。我国从 1992 年以来, 年经济增长率均达到两位数以上。我国高失业率高经济增长率并存的现象, 说明单纯地靠经济高增长来消除失业现象是不可能的, 我国失业问题的出现和发展有其特殊的机理。其次, 从失业与通货膨胀的关系来看, 菲力普斯曲线所描述的失业率与通货膨胀率此消彼长的现象与我国的实际情况也不完全相符。我国自 1992 年以来, 通货膨胀率均在两位数以上(1996 年政府以巨大的代价才保证把通货膨胀率控制在 6%), 这种高失业率高通货膨胀率并存的现象, 说明我国的通货膨胀已不单纯地表现为货币问题, 而是和我国的企业经营机制不健全、投入产出低、企业亏损、社会大量失业交织在一起, 形成恶性循环。因此, 在我国, 既不能为了单纯地追求稳定物价而无视失业问题, 因为稳定物价虽然是经济有秩序高速增长的保证, 但它不是国民经济发展的唯一, 不能取代国民经济发展中的其他目标要求; 当然也不能为了实现充分就业而不顾通货膨胀的压力和危害。

综上所述, 如果继续把充分就业排斥在我国货币政策目标之外, 不从宏观经济政策上给予支持, 那么大量的隐性的或显性的失业将给我国经济发展带来严重的后果。其一, 直接导致大量劳动力资源的浪费, 从而降低产出, 影响潜在 GNP 的实现, 使需求拉上的通货膨胀得不到根本的治理, 长期如此, 我国经济将陷入高增长、高通胀、高失业并存的怪圈。其二, 不利于改革开放的深入, 大量的下岗失业会给我国企业改革, 尤其是国有大中型企业改革带来严重的障碍。其三, “工作着是美丽的”, 失业者心理上的压力、经济上的困扰, 以及为失去自尊而产生的苦恼, 会在社会生活中弥漫开来, 形成强大的不安定因素, 影响社会稳定, 从而破坏经济持续快速增长所必需的良好社会氛围。因此, 有必要把充分就业作为我国的货币政策目标加以确定。

#### 四、几点政策建议

货币政策目标是制定并实施货币政策的根本出发点。把充分就业做为我国货币政策目标的补充, 需要有相应的货币政策来支持。本文初步提出以下设想: 第一, 在货币信贷政策上, 在调整信贷结构的同时, 应适当向那些效益好、有市场的劳动密集型行业倾斜, 以增强他们吸纳社会劳动力的能力。第二, 我国 1996 年连续两次下调利率, 有利于降低社会投资成本, 刺激投资需求。在继续执行适度从紧的货币政策时, 应审时度势地调节货币供给量的松紧度, 以提供相对宽松的投资条件, 使实际 GNP 的增长率尽可能地接近潜在增长率, 使劳动力资源得到充分有效的配置。第三, 根据投资乘数的原理, 我国信贷投资应向那些投资带动效应大的产业部门适当倾斜, 通过它们的发展, 带动与之相关联的产业部门的发展, 从而为社会就业提供更多的机会和岗位。

#### 注释:

牛仁亮:《论失业保障债权化》, 载《经济研究》, 1994 (10), 3 ~ 4 页。

马克思:《资本论》, 中文版, 第 1 卷, 704 ~ 705 页, 北京, 人民出版社, 1975。

(责任编辑: 曾国安)