

老工业基地的失业治理：后工业化和市场化

——东北地区9家大型国有企业的调查

李培林

内容提要：由于经济体制的转轨和社会结构的变迁，当前伴随着银根紧缩和产业结构调整再次出现严重的失业问题。通过对东北地区老工业基地的调查，作者认为，城市职工下岗引起的失业，是结构性失业和转轨性失业的问题，带有某些“后工业化”的特征，而后工业化过程的开始意味着劳动力市场供大于求可能是一种长期的局面。对此，作者提出“扩大教育、推迟就业”的缓解失业举措。

一、制度变迁：中国五次失业问题严重时期的治理方式

第一次失业问题严重的时期是1950—1952年。当时为了平抑战后的通货膨胀，政府实行紧缩银根的政策。1950年春夏出现市场萧条，私营工商业经营困难，很多企业关门倒闭，全国14个较大城市工厂倒闭2945家，16个较大城市半停业的商店9345家，失业工人逾百万，人心浮动，“失望和不满的情绪在一部分工人和城市贫民中迅速蔓延”。（薄一波，1991，第94—95页）到1952年，全国城镇失业人数达到376.6万人，失业率高达13.2%，是1949年以来登记记录的最高失业率。造成这次失业高峰的原因，除了紧缩银根力度过大带来的经济萧条，另一个重要原因似乎是过快的城市化。1949—1953年，中国城镇人口从5768万人增加到7826万人，年均增加524.5万人，城镇人口占总人口的比重从10.6%增加到13.3%。城镇人口的增加，除自然增长的外，绝大部分来自农村。处理第一次严重失业问题的主要办法是“单位化”，^①即主要由政府统一安排失业者的生活和工作，由此而演变出与此相配套的“国家包下来安排劳动就业的制度”、“处理愈来愈多的城镇人口吃饭的这个大问题”的对粮食等主要农产品的统购统销制度以及城乡分离的户籍制度，这都是从1953年开始的。（薄一波，1991，第107、255页）^②这一时期控制农村“盲流”进城的“逆工业化”措施也首次被作为控制城镇失业的辅助措施。

第二次失业问题严重的时期是1961—1962年。1958年开始的3年“大跃进”，搞违反经济规律的经济群众运动和泡沫经济，不仅造成经济严重困难，也使城市人口增长过快而产生过大压力。1957—1959年，全国城镇人口从9949万人增加到12371万人，年均增加1200多万

① 本文中的“单位化”的概念，是指把处理经济和社会事务的权力和责任集中到国家和政府直接管理的“单位”手中的过程，与此相反的概念是“市场化”和“社会化”。

② 根据1953年11月19日国务院命令，粮食统购统销政策，包括计划收购、计划供应、由国家严格控制粮食市场和粮食实行统一管理四个组成部分。

人,城市化水平从 15.4%提高到 18.4%,速度是空前的,于是又不得不进行经济调整和紧缩。国有企业在 1961 年减少 2.5 万个的基础上,1962 年又减少了 1.8 万个;基本建设投资 1960 年为 384 亿元,1961 年减少到 124 亿元,1962 年进而减少到 68 亿元。粮食大幅度减产,吃饭问题都出现困难,城镇失业问题非常严重。用减少城镇职工和城镇人口的“逆工业化”措施来克服经济严重困难成为“非常时期的非常措施”,政府大规模地动员“大跃进”时进城的农民返回农村务农,同时动员部分家在农村的城镇职工回农村,1961 年减少城镇人口 1000 多万人,其中精简职工 873 万人,1962 年又减少城镇人口 1000 多万人,其中精简职工 850 万人。

第三次失业问题严重时期是 1968—1975 年。早在“文革”以前,由于人口的快速增长,城镇就业压力愈来愈大,作为解决就业的一种方式,就已经鼓励城镇知识青年参加边远地区半军事化的农业生产建设兵团或到农村插队落户,1962—1966 年已有 100 多万城镇知识青年到农村落户。1966 年“文革”开始后,经济受到极大破坏,工商业处于停滞状态,工厂停止招工,大学停止招生,城市初高中毕业生既不能升学,也无法分配工作。城市失业及相关问题急剧严重起来。于是作为解决失业问题的“逆工业化”措施又一次被启用,从 1968 年底开始,在公开号召下,全国展开了持续 7 年之久的城镇知识青年“上山下乡”运动,这场运动名义上是出于“反修防修”和“缩小三大差别”(城乡、工农、脑体)的政治目标,实际更直接的是解决失业问题的经济目标。(Berstein, T. P., 1993, pp. 42—78)在这一时期共有 1600 多万城镇知识青年通过反城市化的“上山下乡”,到农村去“安家落户”,年均 200 多万。(胡绳主编,1991,第 432 页)

第四次失业问题严重时期是 1978—1980 年。^①“文革”结束以后,百废待兴,经济处于恢复过程,尽管大学恢复招生,工厂恢复招工,吸纳一部分劳动力或推迟了一部分劳动力的就业时间,但比较集中的知识青年回城仍然使城镇失业问题骤然严重起来。这三年每年的城镇登记失业率都在 5.5%左右,每年的城镇失业人数在 530—540 万人。这次解决失业问题,基本上仍是沿用国家安排的“单位化”措施,流行的作法是父母退休子女顶替岗位,或者由国有企业、机关、事业单位和街道办安置工作性质的家属集体企业。

第五次失业问题严重时期是 1996 年至今,情况仍在发展。1993 年出现经济过热和房地产泡沫经济现象以后,国家又一次连续多年实行收紧银根的宏观紧缩政策,经济软着陆,但企业普遍不景气,产业结构转变的要求使传统产业萎缩,停产倒闭的企业增多,加快国有企业改革的要求也使多年存在的隐性冗员问题暴露出来。结构调整和体制转变的关键时期的汇合,加剧了失业问题。1997 年城镇登记失业人数为 570 万人左右,企业下岗人员(指因企业经营等原因离岗回家,但仍与原企业保留名义劳动关系的人员)大量增加,虽然目前各有关部门(劳动部、统计局、国务院研究室、总工会)的调查和统计结果有一定出入,但是这一问题达到改革以来最严重的程度却是一致的判断。1997 年多项大范围抽样调查的结果显示,下岗人员的规模为城镇从业总人数的 7%左右,据此推算全国下岗人员为 1028 万人,约一半集中在制造业,约 60%是女职工(女职工占全部职工的 39%),约 70%是 25—44 岁的中青年职工,约 50%已不同程度地再就业。这样,登记的失业人员和下岗无业的总人数达到约 1500 万人,实际城镇失业率(失业人数占劳动力的比率,1997 年中国劳动力参与率为 82%)为 6.2%。另外,许多

① 冯兰瑞 1996 年曾撰文,认为 1995 年以后,改革以来的第三个失业高峰已经到来,前两次失业高峰分别是 1979 年和 1989 年。不过,从 1949 年以来的大跨度看,1978—1980 年的失业高峰是拙文中所述五次失业问题严重时期中严重程度最轻的一次,而 1989 年 2.9%的城镇失业率以及实际失业情况,其严重程度也难与文中所述的并列。参见冯兰瑞“中国第三次失业高峰的情况及对策”一文和该文第 10 页注⑥,载《社会学研究》1996 年第 5 期。

国有部门，特别是国家机关和事业单位的冗员过多的问题目前还没有显化，随着机构改革的深入，失业问题还会进一步加剧。但这次解决失业问题的“下岗分流、实施再就业”办法，强调失业和下岗人员“自谋职业”，并向第三产业和非国有经济部门转移，而不再把国家统一安排、堵截进城民工或工人返乡务农作为解决失业的主导措施，因此在仍具有“单位化”约束的同时，也开始具有了“后工业化”和“市场化”的特点，与过去传统的“逆工业化”和“单位化”的办法有所不同，显示出重要的制度变迁。

表 1 五次失业问题严重时期的相关数据和治理方式

	失业或精简人数	失业率	增长指数	价格指数	工资指数	治理特征
第一次的 1953 年	失业 376 万人	13.2%	114.0	105.1	131.8	单位化
第二次的 1961 年	精简 873 万职工		70.3	116.1	94.6	逆工业化
第三次的 1970 年	下乡 270 万知青		123.3	100.0	103.6	逆工业化
第四次的 1978 年	失业 530 万人	5.3%	111.7	100.7	110.5	单位化
第五次的 1996 年	失业 553 万人 下岗 815 万职工	3.0%	109.7	108.8	112.1	市场化

注：表中 1953 年一行的失业人数和失业率是 1952 年的数据。增长指数一栏中，1953、1961 和 1970 年是国民收入增长指数，1978 和 1996 年是国民生产总值增长指数。价格指数指城市居民消费价格指数。工资指数指职工工资总额指数。各指数均以上年为 100。

资料来源：国家统计局《1991 年统计年鉴》，《1997 年统计提要》，Berstein, T. P., 1997。

二、利益格局变动：东北老工业基地成为失业问题最严重的地区

由辽宁、吉林和黑龙江三省构成的中国东北地区是中国的老工业基地。1949 年以前，中国薄弱的工业设施 70%集中在沿海地区，改变这种工业布局的是 1949 年以后苏联援建的奠定中国基础工业体系和国防工业体系的“156 项工程”，主要是煤炭、电力、石油等能源工业，机械、有色金属、钢铁、化学等制造业以及国防军事工业，这些大型工业工程中的 1/3 以上（59 项）建立在东北地区，这种配置的理由主要是：“资源产地”、“改变落后地区面貌”和“军事上的需要”三方面的考虑。^① 由于这笔历史的遗产，人口占全国 8.6%的东北老工业基地，在经济结构上至今仍具有以下特征：（1）传统产业和原材料生产集中的地区，东北地区集中了全国 1/4 钢铁、1/2 原油、1/6 以上煤炭的生产；（2）国有经济比重较高的地区，到 1996 年，全国工业总产值中国有工业的比重为 28%，而东北地区仍为 44%，其中黑龙江省为 58%；（3）老企业多、离退休人员多，东北地区多数企业都具有 30—40 年的历史，很多厂房和设备陈旧，人员众多，历史包袱重。

东北地区曾是中国资源丰富、工业基础雄厚、技术人才和知识人才集中的地区，号称“东北老大”，至今仍是全国城市化水平最高的地区，1996 年全国城镇从业人员占全部从业人员的比重为 29%，而东北地区为 57%。然而，在经济结构的重大调整中，东北地区像其他国家走向后

^① 苏联援建的“156 项工程”，实际进行施工 150 项，其构成是：民用工业企业 106 个，其中钢铁工业 7 个，有色金属工业 13 个，化学工业 7 个，机械加工业 24 个，煤炭工业 25 个，电力工业 25 个，石油工业 2 个，轻工业和医药工业 3 个；国防军事工业 44 个，其中航空工业 12 个，电子工业 10 个，兵器工业 16 个，航天工业 2 个，船舶工业 4 个。参见文后参考文献：薄一波，1991，第 296—298 页。

工业化过程中老工业基地的命运一样,随着传统工业、夕阳工业的衰落而失去往日的辉煌,大量的工人需要转业。国有企业的重大改组,无疑又加速和加剧了这一过程,使东北地区成为中国失业最严重的地区,到1997年底,下岗人员已达259多万人,约占全国下岗人员的22%多,很多企业下岗人员的比率都高达20—30%。1997年9月我们对沈阳、鞍山、哈尔滨、齐齐哈尔4城市的9家大型国有企业进行了为期一个月的访谈调查,除收集各种原始资料外,个别访谈了各种类型企业职工100余人。下面是这9家国有企业的下岗及相关情况:

表2 东北地区9家国有企业职工下岗及相关情况

在职职工	下岗人数	下岗率	离退休人员	年平均工资	经营状况	建企时间
哈动力 26400人	5618人	21%	12800人	9500元	微利	1952年
建华机械 10007人	3300人	33%	2800人	欠发工资	巨亏	1946年
华安机械 12000人	2972人	25%	4581人	欠发工资	巨亏	1951年
和平机器 9800人	3000人	31%	4433人	欠发工资	巨亏	1950年
哈飞 18100人	871人	5%	6300人	8420元	盈利	1952年
哈发动机 12000人	500人	4%	5200人	9000元	盈利	1948年
鞍钢 19.7万人	2万人	10%	94000人	难测算	微利	1918年
沈飞 18000人	无	0%	9000人	8000元	盈利	1931年
建设机械 1380人	无	0%	800人	6900元	盈利	1964年

注:表中的数据除下岗人数是截止到1997年9月的数据,其它是1996年底的数据。欠发工资的企业,工资发放的时间和数额都不稳定,数额一般不到年平均工资的50%。鞍钢下属部门很多是独立核算,主体的炼钢、炼铁工人的工资相比较来说是高的,一般在每月1000元左右。表中的企业全称如下,哈动力:哈尔滨动力设备股份有限公司;建华机械:齐齐哈尔建华机械厂;华安机械:齐齐哈尔华安机械厂;和平机器:齐齐哈尔和平机器厂;哈飞:哈尔滨飞机制造公司;哈发动机:哈尔滨东安发动机制造公司;鞍钢:鞍钢集团公司;沈飞:沈阳飞机工业(集团)有限公司;建设机械:沈阳建设机械总公司。

下岗的实质是失业,但它之所以表现为下岗而不是失业,是有其就业制度和失业保险制度上的原因。职工下岗现象实际上是国有企业和城市集体企业“单位制”的遗产,非公有制企业和乡镇企业并不存在这个问题。在单位制的情况下,过去企业和职工有一种事实上的相互承诺,职工承诺把一生交给单位安排(包括工作岗位、工作性质和工作地点的调动),而单位承诺负责职工一生的生活保障。改革以来,随着鼓励人才流动,允许辞职和停薪留职,部分职工对单位的承诺可以随时解除,但单位对职工的承诺却一直难以主动的解除(如辞退)。单位对职工的承诺之所以难以主动解除,从形式上看是一个制度建设问题,如目前按工资总额1%提取的失业保险费,远不足以安排所有的失业人员,因过去没有这方面的储备金,目前政府的财政也拨不出这方面的专款,但实质上是利益格局的调整中利益如何妥协和平衡的问题。现在解决下岗问题的实际过程就是通过分散的谈判来达到局部的利益妥协和平衡。

三、利益制衡:不同协议下的下岗形式

解决失业问题的方式,涉及到如何处理平等与效率的关系。然而,我们在现实中可以达到的并不是相对于效率的平等,即用收入和财富的均等化来衡量的社会平等(social equality),既

然二者不可兼得；也不是作为理想追求的具有价值判断意义的社会公平(social justice)，因为它过于理想化而且因人而异；实际可以达到的是承认差别的可以为各利益群体接受的社会利益均衡(social equity)。在职工下岗这个问题上，这种协议达成的途径从规模上可分为“集体的”、“分散的”两种，从性质上可以分为“单位化的”(单位安排的)和“市场化的”(自谋出路的)两种(“单位化的”一般都是“集体的”，而“市场化的”一般都是“分散的”)。

1. “单位化的”下岗形式

从我们调查的情况来看，由单位安排的下岗，形式也非常多样，但基本上可以分成“内退下岗”、“待业下岗”和“精简分流”。

——“内退下岗”实际上是国家养起来的办法，也是最容易为职工所接受的下岗形式，通过在企业内部放宽退休的条件而形成了各种内退的形式：(1)经政府劳动管理部门同意，提前5年退休并可以从工资总额里提取的养老金中支付退休金的，称为“内退”；(2)不符合上述条件，提前5年以上退休并从工资总额支付其“退休金”的，称为“企业内退”；(3)身体有病，达不到国家的因病退休标准，但符合企业自己制定的放松了的病退标准，按病退处理，称为“内病退”；(4)既达不到企业内部退休的年龄，也达不到企业内部病退的标准，按退职处理，称为“内退职”。以上人员仍享受企业的各种退休福利，退休收入根据工龄的长短和内退的形式一般为原工资的60—90%。由于内退下岗不仅使下岗者有了稳定的收入来源，并且不妨碍下岗者去寻找另外的工作，所以很容易让下岗者接受，但对企业职工的积极性往往会产生不利的影响，甚至会产生技术骨干争取内退下岗的现象。内退下岗通常是经营状况还比较好的企业采取的方式，是通过集体协议和单位安排对原有利益格局的维护。我们调查的哈尔滨动力设备股份有限公司的5618名下岗职工中，“内退”的1574人，占28%，“企业内退”的1276人，占23%，“内病退”的976人，占17%，“内退职”的169人，占3%，这4种形式内退下岗的占全部下岗人数的71%。

——“待业下岗”是每月领取少量津贴(一般为100—300元)，回家待业，又称“放长假”。一般是职工最难以接受的，也是最通常的下岗形式。但是对于那些严重亏损、濒临倒闭、处境非常困难的企业来说，也没有其他的更容易为职工接受的选择。有的企业甚至连100多元的下岗津贴也难以发放，职工的工资发不出来欠着，下岗津贴也只能欠着，如齐齐哈尔建华机械厂已累计欠在职职工16个月的工资，待业下岗者的每月100元工资也只能两个月发一次，剩下的欠着。待业下岗的职工一年当中可能只有几个月的工作可干，其他的时间就只能另谋兼业了，但他们往往是非常难以谋得具有稳定收入的兼业。

——“精简分流”是指通过划出一块资产或资金，把原企业从事各种服务性的非主体产业的人员分离出去，解除与原企业的隶属关系，成立具有独立法人代表的经济实体，然后进一步通过精简安置和分流从企业主体分离出来的人员。如鞍钢集团公司把原来所属的34个服务性的经营单位、约15000余人从企业主体分离出来，实行集体的自谋职业，成立了独立的鞍钢实业发展总公司，专门负责针对不同的情况进行分散性的谈判，以便通过各种协议形式、各种补偿的方式，安置和分流已经从企业主体下岗的人员。就特大型企业来说，这种分散的协议比集体的协议似乎更容易操作。

2 “市场化”的下岗形式

“市场化”的下岗形式可以大体上分为“主动性自谋职业”、“被迫性自谋职业”和“买断工龄”等几种形式。

——“主动性自谋职业”是指已经主动离开企业去寻找其他职业的职工，他们并没有与企业办理解除劳动合同的手续，在名义上仍列入企业职工的花名册，但他们不再依靠原企业，企业也不再找他们，俗称“两不找”。这样的职工一般是有一定年龄优势或技术水平，他们的自谋职业就像干部和知识分子的“下海”一样，其生活水平往往会比以前更好。

——“被动性自谋职业”是指企业实际上严重亏损，停产半停产，甚至发不出工资和生活费津贴，职工只好自谋职业。齐齐哈尔市的建华、华安和和平三家万人规模的企业，每家企业都有3000人左右的下岗人员，其中50%以上是迫于无奈、自谋职业的。有的企业已经倒闭关门，但并未经过破产清算的法律程序，职工也就从此没有了单位，也无法获得任何补偿，只能各显神通，另谋出路，这样的企业多半是城市集体企业，下岗的职工可能连原来的企业法人也根本找不到了。他们是下岗职工中最不幸的一部分。

——“买断工龄”就是按职工的工龄和原工资水平，一次性支付给下岗职工补偿费，从而解除原单位与职工的劳动聘用合同，企业对该职工也不再承担任何生活保障和工作安置的义务。

黑龙江省1996年分流安置47.8万下岗职工，其中通过工业企业采取发展第三产业的“后工业化”措施、“单位化”措施安置了11万人，占分流安置人数的23%，通过“市场化”的自谋职业分流18万人，占分流安置人数的37%。另据哈尔滨市城市社会经济调查队1997年6月对该市所辖7个区1000名下岗职工的随机抽样问卷调查(974份有效问卷)，88%的下岗职工没有经过“单位化”的再就业安排，但已有40%的下岗人员不同程度地就业。(哈尔滨市城市社会经济调查队，1991)

从以上的调查情况可以看到，由于经济体制的转轨和社会结构的变迁，这次同样伴随银根紧缩和产业结构调整而出现的严重失业问题，并没有完全重复过去的治理方式，特别重要的是，即使是计划经济比重较高的东北老工业基地的国有大型企业，也部分地出现市场化治理形式。我们在调查中有两点发现：一是国有企业下岗的形式与企业福利的存量和增量有关，越是福利存量和增量少的企业，越容易采取市场化的下岗形式。我们在调查前曾经假设国有企业下岗形式的不同，可能主要受外部经济环境市场化程度和企业内部机制市场化程度的影响，比如在东南沿海地区的国有企业可能比东北地区的国有企业更容易采取市场化的失业下岗形式。但通过调查发现，国有企业的福利存量和增量状况以及由此决定的利益格局可能是更重要的影响因素。在企业福利存量和增量状况还可以的情况下，原有利益格局的惯性很强，很难改变，单位组织中的利益均衡法则使得下岗也只能采取“包下来”和“内部消化”这种成本很高的单位化形式；而在企业福利状况发生危机的情况下，原有利益格局就失去了平衡，在原有单位内部也无法实现过去的平衡，因此一部分人(特别是年轻、有技术的、有关系的等竞争能力较强的职工)自动地或被动地采取市场化下岗形式，到原单位外去寻找新的利益均衡。二是目前市场化的下岗形式，由于缺乏规范的制度安排，采取了分散的谈判和交涉途径，操作过程中产生的摩擦和冲突很多。我们原来认为，一般来说，市场化的措施要比单位化的措施交易成本低，实际上在制度安排不规范的情况下，每个下岗职工都要与企业领导进行单独的交涉，企业领导天天穷于应付，摩擦和冲突难免，效果也不尽人意。

四、下岗职工的生活：访谈记录

建华厂的Y先生48岁，已有30年工龄，工厂发不出工资，也无法向社会保险部门缴纳按

工资总额 1%提取的失业保险金,也自然无法被接受为“登记的失业人员”,他显然属于下岗人员中最贫困的部分,自认为是属于一个群体——“我们”:

“我们是下岗自谋职业的,工厂不再管我们,工资不发,福利待遇也没有,与企业的关系就是以后退休企业要管,以前不要交钱,从 97 年开始每年交 170 元钱养老统筹的个人帐户费。94 年我就下岗了,不稳定地在各处当守夜人,一年干五六个月,每月 200 多元,我以前在厂里干车工,一刀活,没什么手艺,我们一起下岗的蹬三轮的多,收入也不稳定,好的卖服装,要有点本钱。我爱人在纺织厂,48 岁就内退,除去年春节开给 200 元,别的没发钱,她前一段在饭店当服务员,老板也苛刻,早 7 点干到晚 9 点,每月 200 元。现在靠儿子,他在邮电局开车,每月 400—500 元,在我们这儿就算好的了,儿子每月给我们 100 元,媳妇在建华厂电控分厂,也是下岗每月开支。我们两人每天生活开支控制在 7 元钱。再就业,也没有业可就。我们这样的可能属于下岗中的最差的,没本事也没本钱。一开始对现实接受不了,现在也没别的办法。准备卖鱼,有几百元本钱,据说一天可挣 10—20 元。”

和平厂的 L 先生 49 岁,29 年工龄,据别人介绍他属于脑子够用的,有一定技术,他自认为在下岗职工中生活情况属于中等的:

“我下岗后在外面打零工,一年也就是干 5 个月,厂里平均每两个月给我开支 120 元,我爱人原来在市二商局下属的食品商店工作,属于地方国营企业,但企业倒闭关门了,什么也没有了,失业金、公费医疗、退休金都没有了,连原来管事的人都找不到了,开始还骂,现在也懒得骂了,她现在摆地摊,也挣不着什么钱,这里下岗的这么多,卖货的比买货的多,拿枪打都打不着客,每天还要交两元钱的地摊管理费。我一家 4 口人,将就着吃饭还可以,在下岗中属中等的。我不是特困户,市里虽然有扶持下岗特困户的政策,实际上很难落实。说是成立再就业培训中心,实际都是空的,管什么用,到处都是人多,上哪再就业?年轻的还可以到外地闯闯,我们拖家带口的,走一步看一步吧。”

华安厂的 C 先生,54 岁,29 年工龄,原黑龙江工学院(现哈尔滨科技大学)毕业,任工程师,他自认为属于半下岗的,是下岗人员中生活较好的:

“我们厂长期亏损,资金严重缺乏,生产形不成规模,成本降不下来,产品卖不出去,造成恶性循环。最近三四年恶化,一年不如一年,最近换了厂长。由于没有生产任务,一年也就是干三四个月,其余的时间下岗放长假。我月收入现在只有 370 元,还不是每月发,老欠着,看病也不报销,都各找出路,没心思干了。我一家 5 口人,老伴在区医院,已退休,但比厂里强,基本不欠退休金。大女儿 28 岁,原在华安厂的钢材加工厂,95 年下岗,她是高中毕业,是 80 年代末期照顾知识分子子女进厂的,下岗后通过成人教育学外语,现在北京给外企打工。二女儿也在区医院工作,工资还能正常发,小儿子上初三。像我这样的家庭,在厂里属于生活好的,吃饭没有问题。”

华安厂的 CH 先生,53 岁,35 年工龄,初中毕业进厂当合同工,现在总厂的工会生产委员会工作,是劳动模范,没有下岗,自认为属于厂里生活最好的,但对目前的状况很不理解,心理很不平衡:

“我从 60 年代末开始搞技术革新,对老设备进行自动化改造,72 年当上市劳模,80 年当上省劳模,86 年当上部劳模,89 年当上全国劳模,93 年当上八届全国人大代表。我爱人在区机关工委工作,月收入 600 元,两个孩子一个在厂工学院学习,另一个在厂技校毕业后待业了 3 年,后来自费上电视大学财会专业,现在厂里新上马的卫生洁具厂工作,每月能开支 80% 的工

资。我们厂的工学院、技校每年毕业 100 多人，都是厂职工的子弟，是厂里的技术骨干了，厂里职工还有四五百子弟初中、高中毕业后进不了厂，只能待业，外面几乎没有人到厂里来。我算过，工作从 62 年到 97 年，不吃不喝，工资总收入也就是 5 万元，现在家里存款也就是几千元。现在退休金、医疗费都成了问题，靠工厂怎么行？国家就不管了？我这样的在厂里就算最好的了，但也在为将来发愁，孩子上学就要 7000 元。现在厂里最困难的每月家庭人均 30 元生活费，这样的有几百人，每月人均生活费不到 60 元的大概有上千人。这改革今后怎么个改法？从我们这儿看，几年内不会有大的好转。”

CH 先生的心理不平衡显然不是个别的现象，根据中国社会科学院“社会形势分析与预测”课题组 1997 年 11 月对全国 24 个省区市的 38 个城市的市民进行的问卷抽样调查和 1997 年 10 月对中央党校 220 名地厅级以上领导干部学员的问卷调查，“国有企业工人”均被认为是近几年改革中受益最少的群体（汝信、陆学艺、单天伦主编，1998，171、136 页）。

从以上的访谈记录中可以看到，目前的社会保障体制对下岗人员并没有根本的制度化保障措施，下岗人员与原工作单位的联系也是视情况而定，当单位经营情况很差甚至倒闭时，这种联系是脆弱的、没有实际保障的；企业自己的再就业培训中心，多数是为了应付上级的检查，真正能发挥再就业作用的不多；下岗职工的谋职基本上是“市场化”的，是在劳动力市场上自我选择，也可以说是“后工业化”的，因为多数是从事劳动服务业和小商业，就像 80 年代初城市个体户出现时的情况，重复过去为解决就业办家属工厂的作法已不再是主流。下岗职工目前生活的实际状况，一方面，说明目前按职工工资总额 1% 提取失业保险费制度的进退维谷的窘境，提取比率低的话，是杯水车薪，难以向所有的失业者提供一定的基本社会保障，而提取比率高的话，则可能鞭打快牛，并造成企业劳动成本增长过快；另一方面，也说明在解决职工失业下岗问题上，政府方面还没有能够及时推出针对产业结构变化的新举措。

五、下岗的根本原因：城市经济“后工业化”过程的开始

关于中国当前职工失业下岗问题的原因，经济学家们已经作过很多的宏观分析，原因也是多方面的。如有经济体制转轨的原因，市场化改革的加大力度暴露出原国有部门积累的隐性失业问题或冗员过多问题；有市场竞争的原因，竞争的加剧使部分企业破产倒闭和职工失业下岗成为不可避免的结果；有产业结构变化的原因，产业结构在从劳动密集型向资本、技术密集型转变，传统产业开始萎缩；有城市化过程长期滞后的原因，大量农村剩余劳动力集中涌入城市，带来新的就业问题；有消费市场的因素，多数消费品从卖方市场向买方市场的转变，暴露出盲目投资和粗放经营问题，迫使部分企业调整和关闭；有经济周期的原因，经济增长速度的放慢、有效需求不足带来企业开工不足和就业机会减少，等等（董辅 弢，1998；刘国光，1997；厉以宁，1997）。

但是，从东北地区国有企业的情况看，中国城市经济开始的“后工业化”过程所带来的产业结构和就业结构的巨大转变，是失业下岗问题之所以异常严峻起来的最根本最深刻的原因。在过去相当长一段时间里，东北地区是我国工业最发达的地区，其工业化水平和由此而带动的城市化水平，都比全国的平均水平要高得多。直到 1996 年，全国的近 7 亿从业人口中，非农业从业人员的比重是 47.1%，城镇从业人员的比重是 28.8%，但东北地区三省的非农业从业人员的比重是 64.1%，城镇从业人员比重是 56.8%。也就是说，在全国尚未完成“工业化”（从农

业社会向工业社会的转变)的时候,东北地区已经早走一步,率先实现了。所以,在全国出现工业化和城市化加速过程中由农村剩余劳动力进城引发的“民工潮”问题时,东北地区的这一问题却并不突出。从东北的情况看,“进城民工待业”问题与“职工下岗”问题是完全不同的两种失业:前者是属于工业化的问题,带有自我职业选择的特征,是农业周期生产的季节性失业和职业转换过程中的摩擦性失业,其劳动收入和社会地位是往上走的;而城市“职工下岗”在东北地区是属于后工业化的问题,带有国有工业制度安排的特征,是产业结构调整过程中的结构性失业和国有经济重组转型过程中的转轨性失业,平均收入水平也往往是下降的。(斯蒂格利茨,1997,第8—9页)^①

到90年代中期,东北地区工业产值在国内生产总值中的比重达到了有史以来的最高峰,从此步入工业调整、工业产值比重减少和传统产业萎缩的过程。特别是一些传统的产业由于市场的萎缩和产业结构的升级不可避免地大大地压缩规模,如煤炭、钢铁、森工、军工、纺织和低技术水平的机械制造业等。这种转变是必然的也是痛苦的,其他国家在现代化的后工业化过程中也曾产生过类似的失业问题。如英国的曼彻斯特是英国的老工业基地,那里曾是英国工业革命的中心和第一个工厂的诞生地,也是英国煤铁主产区和棉纺织业集散地,直到本世纪60年代初,制造业在整个经济销售额中的比重仍占70%左右,但现在只占20%左右了,传统的航运、钢铁和纺织等工业都悲壮地衰退了,现在的主导产业是金融和体育,伴随这一转变过程的也有一个痛苦的失业率长期较高的问题。德国的鲁尔地区也是德国的煤钢老工业基地,至今仍是欧洲最大的工业地区和德国的能源中心,拥有750万居民和30多个发电厂,那里从60年代初开始,煤钢领域的就业人员大幅度裁员,鲁尔地区所属的北莱茵-威斯特法伦州的煤钢职工,从当时占全部就业人员的1/8减少到现在的1/25,60年代提出的“鲁尔河上空蔚蓝色的天”的期盼已经实现,大众传媒和文化也已成为该地区就业人员最多的产业部门,但伴随这一过程的也有一个煤钢产业持续裁员、失业率居高不下的时期,德国全国的煤钢企业从战后的134家减少到现在32家。转轨经济也会使后工业化带来的失业问题更加凸现出来,1995—1998年,原西德地区失业率从8.3%上升到9.3%,但原东德地区的失业率从14.1%上升到惊人的18.4%。^②

后工业化过程的开始意味着依靠工业扩张实现高增长、高就业时期的结束。中国曾在一个较长时期经济上实行高投入的外延扩张,而且投资行为的行政化特征明显,造成大量重复建设和生产能力过剩,经济效益下滑,在这种情况下单纯依靠投资扩张增加就业,只能是造成恶性循环。

后工业化过程的开始也意味着劳动力市场供大于求可能是一种长期的局面。从一般的意义上来讲,任何一种失业,都是劳动力市场供求关系的不平衡,从而导致劳动力供给大于劳动力需求的结果。伴随后工业化过程的,是产业结构的升级和技术结构的进步,是企业组织从劳动密集型向资本-技术密集型的转变,近几年乡镇企业技术水平的提高也使其吸纳劳动力的能力下降。因此短时间内,第三产业和非国有经济都还没有足够的力量吸纳城市剩余劳动力,城市劳动力供大于求在较长时期将是一种恒常现象。

① 美国经济学家斯蒂格利茨曾把失业类型分成4种,即季节性失业、摩擦性失业、结构性失业和周期性失业,他没有提到转轨性失业,但是无论在转轨国家还是市场发达国家,国有企业资产重组过程中的裁员,似乎已经是一种必然的和带有规律性的现象,因此也可以概括为一种普遍的类型。

② 1997年11月,我随中国社会科学院课题组赴德国和英国,调查新技术条件下社会结构的变化,其中曾把老工业基地产业结构的变化作为调查的重点之一,系列的调查报告将于年内发表。

后工业化过程的开始还意味着出现工资刚性,难以靠降低工资增加就业。古典的自由竞争经济学理论一般认为,在完全竞争的市场上,不可能有大规模的就业不足和生产过剩,从经济发展的长周期来看,自由竞争会使劳动力市场通过工资率的波动达到自动的平衡。也就是说,当劳动力市场供大于求时,就会出现失业,但随着实际工资水平的下降,失业就会消失;而当劳动力市场供不应求时,就会出现劳动力短缺,但随着实际工资水平的上升,短缺会得到补充;因此价格和工资率的自由浮动是劳动力市场供求平衡的基础和保证。实际上,就工资而言,还没有哪个国家劳动力市场的价格,会像股票市场或期货市场的价格一样是自由浮动的,在一定的利益格局下,工资和福利的刚性增长似乎已是一个公认的规则,无论这种利益格局是靠什么力量来维持。后工业化过程的开始意味着降低工资标准的结果可能并不是增加就业,而是出现大量自愿失业者。实际上许多城市失业者不但脏、累、差的工作不考虑,工资低于一定水平的话也是宁可失业的。

后工业化过程的开始意味着通胀与失业不一定是此消彼长。英国经济学家菲利普斯在对英国 1861—1957 年的失业率和名义货币工资增长率的长期变动情况进行深入的分析和研究以后,得出结论说,失业与通货膨胀之间存在着此消彼长的相互替代的关系,这就是著名的“菲利普斯曲线”(Phillips Curves)(Phillips, 1958)。这种理论似乎给政府对经济的宏观调控提供了一种政策上的选择:两害相比取其轻。换句话说,在通货膨胀严重的情况下,政府可以通过紧缩银根,控制公共投资等措施,并不惜以减少就业机会为代价,抑制需求,降低通货膨胀率;而在失业问题严重的情况下,可以通过放松银根,加大公共投资力度、刺激消费需求等措施,并不惜以通货膨胀为代价,降低失业率。从表面上看,近一两年中国失业率的上升恰恰是与通货膨胀的下降同步的,失业率的最高点也正是近几年通货膨胀率的最低点。然而,从中国的经济增长周期和发展过程来看,通货膨胀率的高低与经济增长的周期是同步的,在增长的高峰,通货膨胀率也较高,在增长的低谷,通货膨胀率也较低,而失业率与增长周期和通货膨胀率却并没有这种相关关系,在通货膨胀率高时,失业率并不一定就低,通货膨胀率低时,通货膨胀率也并不一定就高,相反,就中国目前的经济状况来看,存在着发生经济增长率低、失业率高、通货膨胀率高的“滞胀”的潜在危险。

六、扩大教育、推迟就业:后工业化的缓解失业举措

从对老工业基地的调查看,下列几点可能是具有普遍意义的需要说明的情况:首先应当说明的是,老工业基地的城市经济在进入后工业化阶段以后,劳动力市场上供大于求的局面可能会持续相当长一个时期,换句话说,在今后相当长一段时间内,保持 5% 以上的失业率很可能会成为一种常态,因此要从长远的考虑来对待这个问题。其次要说明的是,影响老工业基地就业的那些主要的经济参数,如经济增长率、通货膨胀率、工资增长率等等,由于宏观经济稳定的政策要求、降低劳动成本的效率要求和利益格局平衡的社会要求,最终都可能在一段时期内表现为一个常数。再次要说明的是,在老工业基地,完善社会保障体制的关键是“钱从哪里来”的问题,在财政上拨不出大量专款,由于利益格局也难以实现省际间统筹,又不能把失业金提取率定得过高的情况下,只能靠长期的积累和量入为出。最后要说明的是,我们可以设想的那些最基本的解决失业问题的措施,如刺激有效需求,加大基础设施建设投资力度,通过发展住宅产业培育经济新的增长点,大力发展已经成为吸纳劳动力主渠道的非国有经济,采取在时间、

地点和工作方式上都灵活的就业方式等等,实际上由于城市经济今后发展的后工业化特征和趋势,其创造的新的就业机会和产生的劳动力需求都是有限的,并不足以解决目前的失业下岗问题,因此要有适应后工业化发展趋势的其他的重要举措,这里要提出的就是扩大以教育科技、医疗保健、传媒出版和文化体育为主体的第三产业。

解决失业问题,无非是扩大劳动力需求或者压缩劳动力供给。扩大劳动力需求根本是要刺激最终消费的有效需求,在后工业化阶段,刺激消费需求的有效办法,就是在大额消费方面(住房、汽车、教育等)发展分期付款消费。这里要强调的是人们容易忽视的另一个方面,即如何通过扩大教育压缩劳动力供给。

在我国,教育一直没有被视为一种产业,而是单纯视为一种政府的支出和消费。我国长期实行国家办教育的计划体制,虽然由于教育经费的不足为学校创收打开绿灯,但在招生人数方面一直实行比较严格的配额制度。在高等教育就学机会严重供不应求的情况下,只好采取大学和专科学校淘汰率极高的入学考试制度,人为地抑制对高等教育的需求,而这种抑制据说主要是由于教育经费的不足。在大学设立高门槛的情况下,小学教育和中学教育都跟随着实行以升学率为主旨的应试教育,弄得学生和家为了应付考试都疲惫不堪,计划外的教育费用也因教育公共产品供给的短缺而价格奇高。与这种情况同时存在的是,直到90年代中期,中国的高等教育入学人数占该年龄组别人口的比重还只有4%,低于世界低收入国家的平均水平和同期印度的水平,世界下中等国家同期这一指标的平均水平则是24%(世界银行,1996),我国平均每万人口中的大学生才25人,整体高教普及水平差距甚大,与我国悠久的教育传统和科教兴国的国家战略很不相称。

这种差距的形成,并不完全是由于我们教育的“生产能力”差,而主要是由于“产出能力”低。1996年全国高等教育平均每个教师负担学生数是7.5人,这也不过是50年代初期的水平,高等教育生产能力闲置的现象普遍存在。关键还是一个教育体制的问题,要放宽高等教育社会办学、民间办学、私人办学的限制,给现有的大学以招生的自主权。

不能把教育仅仅看成一种消费或一种完全需要政府支出的事业,要把教育看成一种产业,而且是后工业社会中的主导产业之一。从就业结构上看,进入后工业社会发展过程以后,教育科研、医疗保健、传媒出版和文化体育是就业人数和就业比重增长最快的部分,而且它们是信息技术最普遍的、应用性最广的载体。

目前我国每年普通高等院校招生100多万人,中等专业学校招生约150万人,如果能将招生人数以不管食宿的形式扩大一倍,并连续实行三四年,那就会推迟近千万人进入劳动市场的时间和年龄,并提高劳动力的素质,这几乎相当于目前全国下岗人员的总数。如果考虑到还可以发挥各方面的办学力量,包括目前在机关、事业单位具有高等学历和高级职称的富余人员,兴办成人再就业的专业技术课程,那么还可以把相当一部分闲置的劳动力吸纳到学习和培训的过程中。

发展教育对缓解失业问题的意义目前被明显地低估了,应当意识到,在缓解失业方面,扩大一个成人在校生与创造一个新的就业机会具有同样的意义。对招生人数的限制主要是在国家经费方面和毕业分配制度方面,只要扩大自费上学的渠道和在分配上实行自选职业,一般的大学生学校不负责住宿,在高等院校和专科职业学校在校学习的人数会大量增加,这样就会推迟这些青年人进入劳动市场的时间,从而减少目前失业高峰期的劳动力市场的压力。

这里只是以教育为例,说明在我国城市经济市场化和后工业化的过程中,治理失业的方式

不仅要符合市场化的趋势,也要适应后工业化的要求。从工业化外延扩张的高增长时期到后工业化产业结构调整时期的转变,也是为了实现劳动力供需平衡,解决失业的方式从主要是扩大劳动力需求到主要是减少和延缓劳动力供给的转变。老工业基地的情况,不过是更加典型地显示了这一过程。

参考文献:

- 薄一波, 1991,《若干重大决策与事件的回顾》上卷,中共中央党校出版社。
- 胡绳主编, 1991年,《中国共产党的七十年》,中共党史出版社。
- 哈尔滨市城市社会经济调查队, 1997,“我市下岗职工情况调查”,载该调查队的《城市经济调查》第9期。
- 董辅 弢, 1998,“推进再就业五大对策”,《经济日报》3月4日。
- 刘国光, 1997,“当前我国面临的就业问题”,《经济参考报》5月6日。
- 厉以宁, 1997,“中国经济六大热点问题”,《中国改革报》4月28日。
- 斯蒂格利茨(Stiglitz, J. E.), 1997,《经济学》下册,中国人民大学出版社。
- 世界银行, 1996,《从计划到市场: 1996年世界发展报告》,中国财政经济出版社。
- 常凯, 1995,“公有制企业中女职工的失业及再就业问题的调查与研究”,《社会学研究》第3期。
- 陈东琪, 1995,“未来15年中国就业的困境与战略选择”,《经济研究》第1期。
- “城镇企业下岗职工再就业状况调查”课题组, 1997,“困境与出路——关于我国城镇企业下岗职工再就业调查”,《社会学研究》第6期。
- 胡春力, 1997,“产业结构调整: 我国经济发展道路的反思与选择”,《战略与管理》第1期。
- 卢汉龙, 1996,“劳动力市场的形成和就业渠道的转变: 从求职过程看职工市场化变化的特征”,《社会学研究》第4期。
- 鲁士海执笔, 1995,“东北三省困难企业及富余职工分流安置问题的调查报告”,《经济研究参考》第173期。
- 全国总工会保障工作部, 1996,“失业职工、企业下岗待业人员及其再就业状况的调查与建议”,《经济研究参考》第18期。
- 王爱文, 1995,“中国就业结构问题研究”,《管理世界》第4期。
- 王诚, 1996,“中国就业转型: 从隐蔽失业、就业不足到效率型就业”,《经济研究》第5期。
- 曾昭宁, 1996,“从高级理论与经验看我国90年代劳动就业发展战略”,《经济研究参考》第12期。
- 袁志刚, 1997,《失业经济学》,上海三联书店/上海人民出版社。
- Berstein, T. P., 1997, *Up to the Mountains and Down to the Villages*, New Haven/ London: Yale University Press.
参见此书1993年警官教育出版社(北京)的中文版第42—78页。
- Philips, A. W., 1958, “The Relation between Unemployment and the Rate of Change in Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861—1957”, *Economica* 25, Nov., 283—299.

作者系中国社会科学院社会学研究所研究员, 博士
责任编辑: 谭 深