

# 沿海地区再就业的形势分析与对策思考

——以广东省为例

谌新民

内容提要: 文章在概括了沿海地区再就业的四个特点后, 分析了劳动力资源供求失衡、产业之间竞争、企业之间竞争和劳动者之间竞争等因素对再就业形势的影响, 提出了用市场经济的观念、方法解决沿海地区再就业的总体思路。从保持一定的经济增长速度、更新就业观念、建立市场就业机制、调整产业结构、转变政府在再就业问题上的职能、加大培训力度和建立相关预警系统等方面, 探讨了沿海地区解决再就业的途径。

我国目前城镇就业问题主要是由两股力量合成: 一是农村劳动力向城市和沿海发达地区流动, 二是城市国有企业的“隐性失业”在改革中显性化。沿海地区再就业问题来得比其他地区早, 现在显得更加突出。80年代中期, 广东省国有企业改革的步伐加快之后, 开始出现富余和下岗员工, 加上从农业中释放出来的劳动力、大量回城青年和外省劳工的冲击, 城镇的失业率曾达到5.6%, 只是由于劳动力市场发育较早, 市场就业意识较强和大量“三资”企业、乡镇企业的出现, 广东才平稳渡过了第一次失业高峰。进入90年代, 广东又处于劳动力供给总量的高峰期, 处于产业结构和行业结构调整时期、技术进步和有机构成提高时期、经济体制转轨时期以及经济周期波动的收缩时期, 几种因素交织在一起, 就业和再就业问题更加突出。如果说由于前几年经济快速增长化解了前几种因素对本省劳动力就业的影响, 且还可以吸纳外省入粤600万劳工的话, 那么今后一段时间广东将与全国一样, 随着经济增长速度的放慢和国企改革力度加大, 就业问题将日趋严重。研究沿海地区再就业问题不仅对解决自身再就业有现实意义, 而且在市场化改革日益推进的情况下, 对全国再就业问题的探讨都会有借鉴作用。

## 一、沿海地区再就业的特点

(一) 国有企业员工下岗与大量外劳涌入并存。在沿海地区有一个十分矛盾的现象, 一方面, 国内国际市场竞争的加剧迫使国有经济部门推行实质性的改革, 导致大量富余员工下岗并需要再就业, 而且安置过程十分艰难, 似乎沿海地区就业机会严重不足; 另一方面, 随着城乡隔离体制的松动和地区劳动力流动限制的部分解除, 在城乡和沿海与内地收入差异的驱动下, 大量外来劳动力涌入沿海地区务工经商: 在全国约8000万外出劳动力中, 流向沿海地区的不少于3000万人, 超过全国城市下岗人员的总和(2000万人)。在广州等城市, 这种矛盾现象甚至出现在同一企业中: 某些企业既有为数不少的本地下岗人员, 同时又雇用或多或少的农民工。如广州市1996年6月底前登记领取失业救济的职工为8万人, 而在国有、集体企业正式领取

务工许可证的外来工就达 20 多万人,未领取务工许可证的还不在此列。

(二)企业招工难与难招工并存。沿海地区再就业问题的两个主体“两高对立”现象严重,一方面用人单位招工条件普通偏高,不仅追求高学历,而且要求年轻化。受利益驱动,大量廉价而知识技能素质较好的外来工被吸纳进来。本地下岗员工的特点是文化技术水平低,知识技能结构不适应,竞争意识弱,择业观念落后。过高的招工要求与过低的员工素质之间的矛盾十分突出;另一方面,下岗人员择业期望值过高,脱离现实情况追求较高报酬、较低劳动强度的职位,不切实际的就业期望导致的直接后果是就业岗位被外来工占领。这种心态在沿海地区大中城市的中老年下岗员工中普遍存在。“两高对立”使就业的结构性错位现象突出,突出地表现在部分职业岗位空缺和就业不足现象并存。据调查,在广东省存在大量失业人员的同时,仍有常年空缺职位 8—10 万个。如广东省远洋公司 1997 年下岗富余职工约 3000 人,却空缺车、钳、焊、铆、管工等职位约 200 个。结构性错位更使得沿海地区再就业包袱越背越重。

(三)市场化的就业机制与企业化的保障机制并存。经过 20 年的开放改革,市场机制在沿海地区经济社会发展中的作用程度超过内地,各种经济成份间的竞争也较为激烈。随着国有企业市场化趋向改革的深化和产业结构的调整,大量下岗人员存在是必然现象,也将是一个长期发展趋势。市场化的就业机制要求有相应的社会保障机制作基础,以使分流出来的下岗人员得到有效保障并经培训找到恰当的再就业岗位。现行社会保障体系尚不健全,住房、福利、劳保等一系列企业保障措施成了下岗职工再就业的障碍,对原有企业保障的留恋和对新企业保障的向往成为下岗人员再就业的一道鸿沟。

(四)政府部门高度重视与下岗员工冷淡回应现象并存。沿海地区政府部门面临着双重压力,不仅要解决其自身日益增多的再就业问题和吸纳新成长劳动力,而且要处理好大量内地下岗人员及农民工涌入而与本地员工形成的竞争。政府部门将安置下岗人员再就业放在优先地位,投入大量人力、物力,制定了一系列优惠政策,提供了大量机会,把再就业问题当作社会稳定的主要工程来抓。但沿海地区部分下岗员工对参与培训、创造条件再就业的积极性不高,主动性不强,等、靠、要思想严重。在广州市的部分困难企业,有些下岗员工宁愿领取每月 380 元的救济金而不积极寻求就业机会或领取救济金后从事个体工商业,甚至出现开着私家车、手提大哥大排队领取救济金的怪事。政府行为与下岗员工行为的错位,政府部门与下岗员工对待再就业一头热一头冷的现象,加大了解决再就业问题的难度。

## 二、沿海地区再就业形势分析

(一)再就业问题的难点在于劳动力资源的超量供给和国有企业就业机会不足,导致吸收城镇新增就业能力的下降。沿海地区就业问题面临来自五方面的压力:农业释放出来的劳动力、每年新增加的适龄劳动人口、城镇中从就业岗位上游离出来的劳动力(就业不足半年)、下岗人员和外省廉价而富有竞争的劳动力的冲击。从宏观上说,市场经济条件下除了宏观经济大的波动造成大量失业人员外,很重要的一点是社会劳动力供需失调。当前和今后一段时期,我国进入劳动年龄的新增劳动力,仅城镇在 1996—2005 年间将新增 4000 余万人,每年需要安排 400 多万人就业。农村向城镇需要转移 1 亿多剩余劳动力,而按照城市化和工业化的需要,每年只需向城镇转移 1000 余万。国内外市场竞争加剧迫使城镇国有企业进行实质性的改革,将释放约 2000 万左右的富余职工,每年平均需要转移消化 200 万人。此外,由于体制原因和

出于社会稳定需要,目前在企业中积累的结构性剩余劳动力1000万人,每年需要再就业的约100万人(周天勇,1997)。劳动年龄人口占总人口比重也明显上升,仅广东省从1953年、1964年全国第一、二次人口普查时的约50%,上升至1995年65.3%。“九五”期间广东省需要就业和再就业的劳动力总量达150—160万人,而新提供的就业机会仅为60—70万个,劳动力供需差额达80—90万个。在今后一段时间内,超量劳动力供给将成为解决再就业问题的主要矛盾,也是产生再就业问题的根本原因所在。同时,国有企业吸纳劳动力的能力大大减弱。据国家统计局的有关资料显示,1978年国有部门吸收新增就业392万人,等于当年城镇新增劳动力和大中专毕业生数量之和(312.6万)的125%。这意味着国有部门还为进城农村劳动力提供了80万个工作岗位。到1985年,国有部门只能吸收城镇本身新增劳动力(包括毕业生的)84%。到1994年,这一比率降为41%。从绝对数看,1994年全国城镇新增就业总数715万人,比1978年增加170万,但国有部门吸收城镇新增就业的总数反而从392万人降为294万人,减少近100万人,国有部门已经不再是城市经济中吸纳新增就业的主渠道。问题还在于,对于沿海地区来说,由于市场化改革较为彻底,其城镇国有企业冗员向外排放的速度将加快,即使就业问题解决得较好的广东省,1997年上半年城镇失业人员也超过42.2万人,其中新增18.6万人。除了本区域内劳动力供需失衡会导致下岗人员增多外,还要承受大量外来劳动力的流入对本地劳动力的排挤所带来的就业压力。在广东,除要解决城镇160万人(约占全省城镇从业人员的16%)的再就业外,还要承受廉价而富有竞争力的600多万外劳的冲击。同时,外来工也存在下岗失业问题,在市场导向作用下,外来工会利用其在工资、福利、社会保障、住房等方面条件均低于本地户籍员工的优势展开激烈的竞争。虽然政府部门尚未将外来工下岗列入再就业范畴,但其冲击的存在却是铁的事实,沿海地区下岗员工的再就业承受着双重压力。

(二)产业之间的竞争是沿海地区下岗人员增多的又一原因。为了争夺有限的资源,新兴产业与传统产业展开了人力、物力、财力和信息资源的争夺战。1991年第四季度以来,全国重工业增长速度持续超过轻工业,改变了1980年以来轻工业带动经济增长的格局。新一轮重工业化不再是以重加工工业为主导,而是以基础产业和基础设施为主导,新一轮重工业化是围绕城市化进行的(周振华,1995),但也导致投资和经济增长的就业带动减弱。1985—1988年间,扣减物价指数,全社会固定资产投资每增加1%,社会总就业增加0.21%,其中非农就业增加0.43%,城镇就业增加0.27%;到了1991—1994年期,上述三项的就业指标分别仅为0.03%,0.11%和0.06%。社会总投资所带动的总就业量进入90年代趋于减少,大体从1982—1989年间每百万元投资增加带动451人就业,降为1990—1994年间的196人,降低了56.5%。广东也存在这一趋势,随着工业化进程的加速,资本有机构成提高,同量产出所吸纳的资本份额呈上升趋势,所吸纳的劳动份额呈下降趋势。1990年与1985年相比,广东GDP增加918.79亿元,劳动就业增加386.99万人,平均每增加23741元可增加1个就业岗位。1995年与1990年相比,GDP增加3909.88亿元,就业增加433.1万人,增加1个就业岗位需增加90297.70元。10年间,增加1个就业岗位所需的固定资产投资也从5087元上升到44926元,使劳动力需求量的增长受到极大限制。更为严重的是,传统投资的惯性使社会资源大部分投向了就业效应弱的部门。以1993—1994年为例,全国每新增百万元投资可增加26.7个就业机会,但部门间差异很大:国有部门为17.7,外资8.6,城镇集体经济则减少142.1,农村集体减少91.8,联营减少31.5,其他减少75.8,均低于平均水平,甚至增加投资的就业量为负值。具有较高就

业带动的有城镇个体经济 261.7、农村个体经济 175.6、股份经济 37.9 和港台澳经济 27.7。在同期社会总投资的分配中,前一组就业增加低的占 73.58%,而就业带动大的后一组只得到 26.42%(周其仁,1997)。可见,稀缺的资源较多地投入到对社会就业贡献小的部门。

这一情况在沿海地区就业中有双重影响:一方面,作为国家投资主体的国有经济的投资结构也进入了以基础产业和基础设施为主导的新一轮重工业化阶段,导致投资和经济增长的就业带动减弱;另一方面,在国家投资体制控制之外的外资和地方自有资产大量地投入了就业带动较强的城镇个体经济、农村个体经济、股份经济和港台澳经济。其产业类型多属于劳动密集型的加工业,因而使沿海地区出现城市国有经济吸纳劳动力能力明显减弱、非国有经济吸纳劳动力能力强劲的局面,导致人、财、物资源向这一领域流入。更为严重的是,经过改革开放以来近 20 年的建设,沿海地区基础设施日臻完善,基础产业日趋完备,预计这部分投资将会减少,势必造成城市国有企业就业压力进一步加大。工业化和城市化就业的重担历史地落在新的经济增长点的三资企业、乡镇企业和个体私营企业身上,转移到与这些经济类型密切相关的产业上来。

(三)企业之间竞争的加剧是沿海地区下岗人员增多的另一原因。即使同一行业的不同企业之间的竞争也十分激烈,在不同所有制之间,历史包袱、收入预期、社会保障的差异对下岗员工再就业有深刻的影响。加上国有企业受传统体制影响深,企业人浮于事,冗员积存,效率低下,随着改革深化必然要削减冗员。同时,在体制转轨中,国有企业面对乡镇企业、三资企业、私营企业的竞争,经营困难,也出现大量隐性失业。如果再深入分析沿海地区下岗人员增多和再就业困难的原因,我们发现障碍还体现在市场的进入方面。沿海地区劳动力供求结构的差异主要还表现在:劳动力富余问题主要存在于公有制经济领域,而新增的就业机会则主要集中在非公有制经济领域,这种差异状况决定了企业下岗人员的主要流向只能是在劳动用工、劳资关系等方面均市场化了的非公有制企业。目前沿海地区下岗人员的再就业选择障碍也正是表现为拒绝正式进入这种市场化的非公有制领域就业,而并非绝对的就业机会不足。许多下岗员工再就业的首选目标仍然是国有企业,对进入非公有制经济单位就业仍抱有临时思想,并不认为是最终的归宿。妨碍下岗员工尤其是公有制经济中的中老年员工再就业的更深层原因是对原有劳动关系的补偿问题,如果进入非公有制经济单位不能取得更大的预期收益以抵消其对原有劳动贡献的期盼,则进入非公有制经济中就业的动机就会大打折扣,这方面主要是体制原因造成利益关系的障碍。国有企业原先实行低工资、高福利政策,工资仅是劳动报酬的一部分,其余则通过养老金、医疗费和住房等福利和保障方式来实现,因此,企业(实际上是政府)有责任对下岗人员进行劳动关系补偿或逐步兑现福利方面的承诺,否则就成为下岗人员与原企业脱离、寻求再就业的一大障碍。

(四)劳动者之间的竞争也是沿海地区下岗失业人员增多、再就业困难的原因。其一是劳动者观念之间的差异。一方面,大量下岗人员思想观念陈旧,不能认识到下岗是在市场经济条件下优胜劣汰的必然产物;另一方面,沿海地区特别是在困难企业又出现了一批自愿下岗者。与内地企业就业机会稀缺相比,沿海地区下岗职工再就业的最大障碍来自于这一群体自身的行为选择,换句话说,在沿海地区按照目前劳动力市场所能提供的就业机会并通过政府部门协助,相当部分下岗员工可以重新获得就业机会,然而很多人却放弃了这一选择。如果说下岗问题主要是一种非自愿的失业过程,沿海地区有些人却在新的就业机会面前选择了自愿失业。据调查,在沿海地区,有相当部分下岗人员并非处于赋闲状态,不少人从事着临时性或较稳定

的工作,获取较丰厚的报酬。但他们在心态上与完全赋闲人员一样,对原有企业和政府部门抱有强烈的依赖心理,具有较浓的“公有制情结”。对这部分下岗者因其工作的不确定性或隐蔽性而不易界定,无疑会加大解决再就业问题的难度,这一点对内地也有一定的警示作用。其二是性别之间的差异。即使排除性别歧视和行业特点(如纺织业),女职工下岗比例也远高于男职工,1996年底下岗职工女性占59.6%。其三是劳动者素质的差异。优胜劣汰是市场竞争的法则,对那些综合素质差和培训难度较大的员工,下岗可能性就越大。下岗人员初中及以下学历的占70.6%,大专以上仅占2.3%,低学历者再就业难度也大得多。其四是年龄之间的差异。由于年龄段不同导致知识、能力结构和社会适应性差异较大,使得企业中的青年员工较具竞争力,而对年届退休的老职工在制度安排上和感情上都会给予照顾,困难最大的是35—50岁年龄段的员工,其中下岗人员中35—44岁占62%,45岁以上者占18.5%。其五是户籍人口与外来工的差异。如前所述,沿海部分地区出现了外来工排挤本地工的现象,虽然政府部门出台了一系列限制外来工的措施,但用人单位出于自身利益的考虑,雇请外来工更具有实际经济意义,这无形中也会加大沿海地区本地员工再就业的难度。

### 三、解决沿海地区再就业问题的对策思考

沿海地区解决再就业问题时遇到的困难和问题,既有它的特殊性,又有普遍性,它既是今天沿海地区要着力解决的现实问题,也是内地应思考并将在今后遇到的问题。无论市场经济建设目标,还是我国经济运行以及企业改革和发展的具体特点,都决定了沿海地区应用改革的精神,改革的思路,改革的办法,即只能通过市场运行机制来解决市场经济中出现的再就业问题。再就业工程虽然是政府的民心工程,但切忌再用行政手段去干预包办。有效解决再就业问题的关键应该是创造有利于劳动力流动的制度条件,提供机会,靠市场机制的运行去解决。

(一)经济发展是前提。经济发展与充分就业有密切关系,保持经济持续快速增长,不仅有利于避免因经济波动产生的周期性失业,而且有利于扩大就业规模。在经济改革过程中,一是要搞好现有企业,尤其是要搞好国有大中型企业;二是要培育新的经济增长点。搞好现有企业就把住了下岗失业人员的“泄洪口”,培育新的经济增长点,就等于增加了就业的“蓄水池”,两方面共同努力才能有效地实现充分就业,才能有效地缓解再就业的压力。对于我国这样一个人口大国来说,在经济转型时期解决劳动力资源供大于求的矛盾是一个基本前提,虽然中国GDP和就业增长弹性指数比较低,在1980年和1993年分别只有0.208和0.180,每增加GDP一个百分点,社会总就业增长也由1986—1990年间的151万人下降到1991—1995年间的85万人(胡鞍钢,1997),经济增长带动就业增长仍是一般规律。同样,在沿海地区,一方面也要求通过改革搞好现有企业,继续保持较高的经济增长率,尽量减少企业员工下岗,做好“节流”工作;另一方面,则主要通过发展经济,形成新的经济增长点,做好“开源”工作,开辟新的就业渠道,这才是再就业工程的重中之重。80年代以来,广东省经济较好地解决了本省劳动力就业的同时为外省劳工提供了600多万个就业机会,是与总体持续以年均14%的经济快速增长密不可分的。未来一段时间内尽管增幅会有所回落,但今后如保持10%的增长速度,每年仍可提供新就业机会60—70万个,将大大减轻就业的整体压力。

(二)更新观念是保证。既然选择了市场经济体制作为改革的方向,就应勇敢地面对和接受失业的现实。下岗失业对个人和家庭来说无疑是不幸的,对社会来说也是沉重的负担。一

旦出现失业就将再就业的任务完全推给政府,而不从自身寻找原因,则是计划经济体制下思维方式的反映。从全社会范围来说,实行就业竞争和有限待业机制能激发整个经济机体的活力,促进企业生产效率的提高和劳动力资源的合理利用,有助于优化产业结构和促使产业升级,有助于克服平均主义和大锅饭思想,只要将过高的失业率降低到可接受的程度并加以引导,再就业问题的解决就有助于社会经济的进步。更新观念是全方位、多层次的。对政府来说,主要是创造条件,搞好培训,合理引导,再不能退回到政府统包统配的旧体制,而必须牢固树立通过市场实现就业的思想。对企业来说,一方面要尽量减少将职工推向社会,对下岗职工在保障方面多做工作,另一方面要把接收的再就业职工当作重要的人力资源予以开发和利用。对员工来说,观念障碍是造成其再就业难的关键因素,在就业观念上要从偏好于荣誉感、自我价值感占主导的择业导向转向注意效益和自我素质的适应性,积极主动地投身到再就业工程中去。

(三)转机建制是核心。现在大量下岗职工的存在相当程度上是市场化改革后原有问题的表面化,而非市场经济本身造成大量失业。解决就业问题最终要依靠劳动力市场的健全和完善,让企业和劳动者在市场竞争机制的激励和压力下活跃起来,充分挖掘自身人力资源的潜能,扩大就业数量,提高就业质量。沿海地区在市场化改革方面先行一步,取得了一些经验,今后更应着力从劳动力市场三大机制即竞争机制、价格机制和供求机制入手,在制度创新和机制转换上走在全国的前列,探索出一条新路子。我国与其它获得经济成功的国家比较,一个最大的差距是至今仍未建立一种激发全民族人力资源开发和人力资源积累热情的机制,沿海地区可从解决再就业问题入手先行一步,为其它地区作出榜样。

(四)结构调整是关键。在劳动力供给远大于需求的条件下,就业总量的调控仍然是重要的,其主要指标是控制失业率,但目前我国就业结构调整对就业总量的影响越来越大。改革之初,我国就业结构的调整主要是所有制结构变动,沿海地区通过大力发展三资企业、乡镇企业和个体私营经济,不仅吸纳了大量本地劳动力,而且吸引了大量外地劳动力前来就业。今后所有制结构调整对就业总量的作用将越来越小,而调整就业的产业、技术结构的意义将越来越突出。沿海地区应根据科技发展和产业结构变动趋势,确定符合劳动力市场需求的职业技能培训方向,引导就业结构的调整,减少结构型失业。调整不合理的产业结构短期内可能会引起一部分职工下岗失业,但从长远看,可促进国民经济协调合理地发展,会增加整个社会的就业岗位。

具体说来,第一,加快发展第三产业,加大三产吸纳劳动力的力度。1990—1995年期间,全国新增就业人数为4230万人,平均每年846万人,其中第一产业减少2837万人,第二产业新增就业人数2008万人,新增就业贡献率47.5%,第三产业新增就业人数为5059万人,平均每年新增就业人数1012万人,约为80年代平均水平的2倍,就业增长贡献率为119.6%。1990—1995年间与1980—1989年间相比,第一、二产业就业增长率弹性分别比80年代下降了0.608和0.370,第三产业却提高到0.737,比80年代提高了0.168(胡鞍钢,1997)。尤其是第三产业中城镇和乡村私营企业及个体从业人员大幅度增长,我国目前第三产业从业人员约占劳动者的24.1%,如果用10年左右的时间提高到33%左右,则可增加5600多万人就业,对解决就业问题作用重大。广东省经济结构仍处于起飞前的准备阶段,第三产业增加值占国内生产总值的比重从1978年的23.6%增加到1985年的30.4%。1986—1996年的比重也基本保持在33.5—36.7%之间,主要原因是广东也与全国一样,处于工业化的初期,工业发展速度(18.4%)快于第三产业,一产比重缩小的空间大部分被以工业为主的第二产业高速发展所填

补,虽然广东三产18年间年均递增16.9%,高于省内GDP平均增速2.5个百分点,但对就业的贡献作用并不大。广东省2000年第三产业比重将达42.43%,到2010年广东基本实现现代化时,三产占GDP的比例将超过50%,那时广东省三产就业人数将会有较大的增长。根据发达国家经验,在经济腾飞阶段,只要政策对头,每年增加3—4个百分点是可以达到的。近两年,美国新增的400多万个就业岗位中,85%集中在第三产业,英国的新增就业岗位中也有2/3以上属于第三产业。第二,在强化技术、信息密集型产业建设,促进产业升级的同时,按照当前的实际情况,沿海地区在相当长的一个时期内,对三来一补等加工工业还是应扶植发展,充分发挥其吸纳劳动力的作用。继续发展具有市场潜力和竞争力的劳动密集型产业来吸纳下岗职工是十分必要的。第三,进一步推进资产重组,下决心关掉不具有生存能力的企业,将其固定资产、无形资产和人员转移到新企业中去,沿海地区尤其可在不同所有制企业之间资产重组中起示范作用。资产重组可能会导致部分隐性失业人员显性化,政府也将为此付出一笔财政费用,但总比部分企业亏损累增,给职工无止境地发放救济金、贷款发工资更好。况且破产兼并后的资源能发挥效益,则反过来有助于吸纳下岗人员。第四,调整乡镇企业就业结构。乡镇企业曾是沿海地区重要的经济增长点,也是吸纳劳动力的主战场,但经过近20年的发展,乡镇企业那种自由组合和粗放经营的模式已难以适应现代市场经济发展的要求,它具有的规模小、分散经营、效率低下的特点使得其吸纳劳动力的能力大为减弱。同时,乡镇企业技术进步和“资本深化”过程的加快也不利于吸纳劳动力就业,1991—1995年间与1980—1989年间相比,就业增长率由11.9%降为5.9%。较为可行的办法是加大对乡镇企业结构调整的力度,促使其形成相对集中、布局合理、分工合作、互利结合的具有较大生产规模的企业。特别要注意引导乡镇企业向中小城镇集中,与城镇建设相协调,以乡镇企业发展带动城镇第三产业发展,从而形成第二次吸纳农村劳动力的高潮。这方面珠江三角洲和苏南、浙东的乡镇企业已有成功的范例。第五,鼓励民营经济的发展。广东省民营经济吸纳了大量劳动力,并有不断上升的趋势,1995年在城镇私营和个体经济中就业的人数达到205.9万人,占就业总数的19.6%,比1994年增加30.7万人,比重上升2.24个百分点。在用活资金、增加税收和创造就业机会等方面民营经济大有可为。它有助于广东及沿海地区平稳渡过即将出现的失业高峰期,如果能与抓大放小的“放小”结合起来,鼓励两者之间的结合,盘活用好现有小型国有企业固定资产,更能为减少失业和缓解再就业压力发挥作用。此外,政府部门在对待国有企业中老职工的劳动补偿方面如能取得进展,则将十分有助于扩大私营企业吸纳更多的国企下岗员工。

(五)转变政府职能。沿海地区政府部门在适应市场经济体制要求,转变政府职能,改变政府部门包办就业的作法,从解决就业的主体位置上退下来方面已有进展。但当前部分地方政府部门在再就业工作中体现的过分“父爱主义”容易使下岗人员滋生依赖思想,反而容易成为实施再就业工作的障碍。政府部门的主要工作是通过创造良好的外部环境和就业条件,培植新的经济增长点,促使产业结构调整,完善保障体系,在政策上扶植和鼓励吸收劳动能力强的产业发展。如通过增拨财政预算,降低企业税费,促进就业岗位的增加,安排一定公共费用于劳动力市场的项目支出等。当前政府部门最迫切的工作是让企业和劳动者在市场竞争机制的激励和压力下活跃起来,充当起再就业主角的角色。当然,当市场这只“看不见的手”出现问题时,政府有责任伸出那只“看得见的手”对劳动力市场进行干预,防止和弥补由于市场机制本身的缺陷可能带来弊端。

(六)健全社会保障制度。完善失业保险等社会保障制度可以使失业者获得最基本的生活

保障,促进失业人员再就业。当前,我们无法也不能等待社会保障制度健全以后再着手解决再就业问题。沿海地区解决再就业问题时,社会保障应处理好社会保障水平、工资水平和就业量之间的相互影响、相互制约的关系,坚持就业优先,兼顾保障水平和工资水平的原则。此外还应处理好以下几方面关系:一是切实减轻企业保障负担。现在企业除负担员工工资外,还要承担职工半数以上的养老金、疾病保险、失业保险等附加工资。为了降低工资附加成本,调动企业吸纳劳动力的积极性,可把福利支出中与保险无关的支出从工资附加成本中扣除,由政府专门拨款解决。二是失业保险或最低生活保障与困难企业员工收入的关系。社会保障收入应低于在岗困难企业人员的收入水平,以利于下岗职工积极寻求再就业。还要防止最低工资标准的确定导致过高的工资水平,抑制就业水平。三是本地员工与外来工的关系。沿海地区解决再就业问题时特别要防止排挤外来工的做法,在目前社会保障体系不健全的情况下,外来工由于不在社会保障范围之内,所以相对有竞争优势,但他们更是不健全的社保体系的受害者,更盼望有健全的社保体系庇护他们。如再在再就业中不公平地以排挤外来工为手段来满足本地员工就业,于情于理于市场竞争法则都不通。对在企业中工作满一定年限的外来工也应逐步给予社会保障待遇。要想减少外来工对再就业问题的影响,还得靠发展经济来解决。

(七)加大预测和培训力度。劳动力市场发育不充分,是我国人力资源开发与整体就业效率低的主要原因。劳动力市场的中心环节是职业介绍,而职业介绍只有与供求预测和职业培训结合起来才能提高介绍成功率。在劳动力预测方面,由于相关统计系统建设的滞后,目前还不能测算出由于总体经济增长率变化所带来的劳动力市场的供求变动,更不知道具体行业发展变化可以带来的就业机会的增减,以致政府尚难掌握比较准确的失业率,制定科学的有针对性的对策。随着改革的深化,沿海地区政府有关部门可尽快研究设计出一个劳动力市场供求的预测和预警系统。包括劳动力在时间和空间上的动态变化、劳动力市场供求与总体经济增长速度的关系,在国民经济中各主要行业发展速度变动与劳动力供求的关系、工资水平变化与劳动力供求关系、失业率的适度调控区间及预警线、失业率超过预警线时应采取的特别措施、外省劳动力在沿海地区市场的相应变动和民工潮的警示界限等内容。对下岗员工进行转业技能培训是一种事后补救措施,长远的办法是应具有前瞻性,从劳动力成熟之前的教育入手,进行劳动力需求总量和结构预测,从调整教育和培训的专业结构入手使之适应未来产业对劳动力资源的素质要求。否则,重新配置劳动力资源将困难重重,产业结构调整也将成为无源之水。在此基础上再加大对下岗人员培训力度就能收到事半功倍之效。这方面香港的成功经验值得借鉴。

解决就业的结构性矛盾,劳动力素质是关键,积极推进职工培训产业化是核心,这在美、法、德等国已有成功的经验。全美最大的俄亥俄州活洛斯职业技术培训中心主任布里昂·欧马拉博士认为:“任何一个国家要取得职业技术教育、培训的成功,就必须把它作为一个产业来发展”。大力推进职业技能培训产业化应将其作为一个产业来抓,广东省已有企业和社会办的职业技能培训中心(班)3600多个,劳动部门的就业培训机构937所,如适当进行集中管理,辅之必要的政策措施,形成产业化的运行机制,将能发挥重大作用。假如每年每个机构培训200人,则全省将有近100万人获得再就业所需的培训,为重新就业创造应有的条件。

沿海地区政府部门在再就业工作中的重点正逐步从实施失业保险、对失业者发放救济金转到提供全面、充分、准确、及时的就业信息和对失业者提供大规模的培训上来。对下岗失业人员重点不应是“输血救急”,而应是建立健康的造血机制。发达国家一般均将失业救济金的



60—70%用于职业技能培训。沿海地区再就业工程的经费投入也应从发放救济金转到重点资助再就业培训上来,同时应加大失业保险金在促进再就业方面的作用,将失业保险金主要用在职业介绍和职业培训上。从近期来看,再就业培训能有效地解决下岗人员的再就业问题;从长远来着,它也是推进产业结构调整 and 缓解由此带来的结构性失业的有效办法。它还对提高整体国民素质,提高劳动力在市场上的竞争力,保持国民经济持续高效发展起重要作用。在沿海地区,在全国各地,抓住了再就业培训这个牛鼻子,就是抓住了再就业工程的要害。

参考文献:

周天勇,1997,“我国2000年前后的就业形势及其对策”,《中国党政干部论坛》第5期。

周振华,1995,“增长轴心转移:中国进入城市化推进型经济增长阶段”,《经济研究》第1期。

周其仁,1997,“体制转型、结构变化和城市就业”,《经济社会体制比较》第3期。

胡鞍钢,1997,“中国就业状况分析”,《管理世界》第3期。

作者系华南师范大学经济系副教授

责任编辑:张志敏

---

## “中国经济开放与社会结构变迁研讨会”在香港举行

由中国社会科学院社会学研究所与香港树仁学院当代中国研究中心联合主办的“中国经济开放与社会结构变迁国际学术研讨会”1998年5月18—20日在香港举行。内地学者52人、香港和台湾学者28人、英法等国学学者7人出席了会议,会议共收到论文近80篇。全国政协常委、树仁学院校监胡鸿烈大律师,树仁学院院长钟期荣博士,香港中文大学副校长金耀基教授,香港大学副校长黄绍伦教授等出席了会议。

中国社会科学院副院长滕藤教授致词,他在致词中指出:开展社会科学研究对中国大陆和香港的未来发展极其重要。这次席卷东南亚的经济、金融危机,更使人们感受到,社会的经济制度改革和产业结构调整、企业的产品更新换代、金融和经济的宏观调控,以及整个社会结构的变迁,都直接关系到社会的活力和经济的竞争力。这就必须大力加强科学研究工作,包括微观研究和宏观研究、自然科学和人文社会科学研究,都不可或缺。

会议就中国经济体制改革、国有企业改革、乡镇企业发展和社会结构变迁、失业及其对策、社会保障等问题进行了大会发言和分组研讨。研讨会吸引了香港各大学和研究机构的一些研究人员到会旁听和参加讨论。香港的几家大报对会议作了报导。著名的中国大陆经济学家董辅、周叔莲和青年学者胡鞍钢等在会上作了专题报告和发言。大会由中国社会科学院社会学研究所所长陆学艺研究员和香港树仁学院副校长胡耀苏教授主持并做总结。

(晓 笛供稿)