

中国第三次失业高峰的情况及对策

冯 兰 瑞

我国“九五”期间,将出现1978年以来的第三个失业高峰,至“九五”期末失业率可能达到21.4%,超过80年代以来两个失业高峰的水平。特点是:城镇贫困人口增加,女性失业增多,城镇就业压力加剧,国有单位就业主渠道功能弱化,职工择业有心理误区。对此,建议将增加就业、解决失业定为一项基本国策;以市场竞争就业为方针,使经济持续稳定高速增长,加快发展第三产业,鼓励发展非国有经济;走依靠农民自身力量建设大、中、小城市的中国式城市化道路,以缓解农村流动人口向特大城市、大城市的冲击;积极培育劳动力市场,建立失业保险体系等。

作者:冯兰瑞,女,1920年生,中国社会科学院研究员。

今年3月2日,中国国家统计局发布了《1995年国民经济和社会发展统计公报》。其中关于1995年就业和失业的情况和数字,给出了颇为乐观的信息。公报说:“1995年全年新就业人员720万人,年末登记的失业人数为520万,登记的失业率为2.9%”。这个数字比官方1995年提出的控制失业率3%低零点1个百分点,比1991—1994年《劳动工资保险福利计划模型》课题组(以下简称《模型》课题组)提供的预测数字小得多。《模型》课题组预测1995年失业人数为650万,失业率为3.8—4%,公报的数字分别低130万人和0.9—1.1个百分点。统计数字表明劳动工作的成绩很大。

再从我国近10年的失业率看,自1986年以来,城镇失业率总在2.0—2.8%之间徘徊(见表1)。而现在西欧一些发达国家如德国、法国失业率都高达12%,西班牙失业率竟达20%左右,相比之下,我国还属于低失业率国家。2.9%的失业率实在微不足道。

表1 中国1986—1995年失业人数、失业率

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
失业数 (万人)	64.4	276.6	296.2	377.0	383.2	352.0	360.0	420.1	476.5	520.0
失业率(%)	2.0	2.0	2.0	2.6	2.5	2.3	2.3	2.6	2.8	2.9

资料来源:《中国统计年鉴·1995》、《1995年国民经济和社会发展统计公报》。

然而,事实上人们感受到的却是失业的严重,就业的压力。上述公布的失业统计数字并不反映我国社会失业的全面情况。1. 上表中所列失业人数和失业率仅限于城镇而不包括农村上亿的剩余劳动力。2. 城镇失业的统计只限于公开失业,企业内的不公开失业(即通常所谓“富余人员”,亦即隐蔽失业)约1500万下岗职工^①没有统计在内。3. 公开的失业(已离开工作单位、没有工作和收入者)中只统计到失业保险管理机构登记的人,由于各种原因没有登记的不算在内。如果将这三种失业人员考虑进去,1995年的失业率就会大大超过公布的比率。

^① 《“九五”就业压力巨大》,《经济日报》,1995年12月17日。

据年末报刊陆续披露的数字和材料判断,我国“九五”(国民经济和社会发展第九个五年计划的简称)期间,失业的情况比1995年还要严重。

一个新的失业高峰已经到来

这是我国自1978年以来的第三个失业高峰。

——“九五”期间,全国新成长的劳动力据国家劳动部预测为7200万。其中,城镇新成长的劳动力^①预计在5400万左右,同期仅能安排3800万人就业,尚有1600万人失业。到“九五”末期,城镇失业率将高达7.4%。^②

——“九五”期间,要深化经济体制改革。在进行从计划经济体制向市场经济体制转变的同时,要进行经济增长方式的转变,粗放经营转变为集约经营,要继续建立现代企业制度,对国有大中型企业进行技术改造。由于采用新技术、新设备,国有企业将有1500万职工下岗,加上现有1500万下岗人员,^③共计约3000万职工将失去工作岗位。

——“九五”期间,一些亏损严重、资不抵债而又“救不活”的企业要破产、兼并,必定会有一大批职工要失业。一些大行业如煤矿工业、森林工业,资源濒于枯竭,停产半停产,有大批职工要失业。据报载国有重点煤矿计划到“九五”末期要分流职工100万人。^④

——未来五年,农村新增劳动力与现在剩余劳动力总量将达2.14亿。据劳动部预计,五年中只能消化和转移7700万人,尚有1.37亿农业剩余劳动力需要转移。^⑤

综上所述,“九五”末期,我国失业率将高达两位数。据某课题组预测,“九五”末期,将城镇公开失业和城乡不充分就业(包括城镇国有企业多余人员和农业剩余劳动力)合起来计算,将达1.53亿人,失业率可能达到21.4%。

于1996年4月6—8日在北京举行的全国就业工作会议上,劳动部门预计第三个失业高峰失业率超过80年代以来两个失业高峰的水平。^⑥

这次失业高峰具有以下特点:

(一)再就业问题突出,失业期长,贫困人口增加。

1995年和“九五”期间城镇失业队伍的构成较之上一个失业高峰的变化是:成年人失业增多。国有单位削减的职工占失业人员的比重增大。其中有不少人属于所谓“老三届”,这些人文化大革命的受害者。他们名义上是1966—68年的高初中毕业生,但在校三年,实际上没有学到知识而是“闹革命”,上山下乡数年之后,到1979年陆续回城由国家安置就业(这也是当前国有单位大量冗员的一个重要成因)。现在人到中年,一旦失业,再就业就十分困难。由于文化水平不高,知识陈旧,技术单一或者没有掌握什么技术,难以和拥有高中以上文化水平的青年以及价格低廉的农村劳动力竞争,以至失业期一再拉长,不少人1—2年找不到工作。

① 《中华人民共和国劳动法》第58条规定:“未成年工是指年满十六周岁未满十八周岁的劳动者。”这就是说,年满十六周岁未满十八周岁者,虽然未成年,但是已进入劳动年龄,成为新成长的劳动力。对于这种“未成年工”,《劳动法》第64条规定:“不得安排未成年工从事矿山井下、有毒有害、国家规定的第四级体力劳动强度的劳动和其他禁忌的劳动。”

② 《“九五”就业压力空前》,《中国市场经济报》1996年2月7日。

③ 《再就业需各方合力》,《中国青年报》1995年12月25日。

④ 《煤炭行业新举措》,《经济参考报》1995年11月19日。

⑤ 《“九五”就业目标的确定》,《经济日报》1996年4月10日。

⑥ 我国一贯将“失业高峰”说成是“就业高峰”。1996年4月6—8日在北京召开的全国就业工作会议的报道说:“据劳动部预计,如不采取有力措施,到2000年,城乡失业和不充分就业人员将达1.53亿人,超过八十年代以来两次就业高峰的水平。”(《中国劳动报》1996年4月9日)这里所谓“就业高峰”实际是“失业高峰”。关于中国1979年和1989年两个失业高峰,请参阅拙著:《近十年中国两个失业高峰的比较》,《ISS》(国际社会科学)英、法、西班牙、日、俄文版1991年第127期,中文版1992年2月第九卷第一期。

1995年1月锦州市“放假”6个月以上的所谓待业职工就有5万,这些人上有老下有小,虽然只供一个孩子读书,平常过日子已显窘迫,如果夫妻双双失业,生活水平将急剧下降,形成新的城市贫困人口。近几年春节前后政府和社会各方面开展“送温暖”活动,尤其1995年入冬以来,报道向城镇职工“送温暖”的消息骤增,有的报刊呼吁城市也要扶贫。1995年,海南省海口市启动了“城市扶贫工程”,据不完全统计,至1996年4月已扶持贫困市民1000多户。^①这已属社会保障中的社会救助了。

(二)人才求职出现困难,女性失业增多。

过去,高等学校毕业生是“天之骄子”,由国家统一分配工作,“皇帝女儿不愁嫁”。近几年情况有了变化。由于毕业生专业结构与实际需要脱节,用人单位对人员素质要求越来越高,分配出现困难。北京市虽然采取了本市籍毕业生在本市分配,外籍的派遣到原籍省市作第二次分配的办法,仍然未能将高校毕业生的全部分配出去。1995年的高校毕业生至96年上半年还有4800人“待分配”,北京籍和外省籍的各占一半。其中大部分是大学专科毕业生。许多用人单位将人才需求线划在本科以上,对专科毕业生的需求日愈减少。

中等专科毕业生就业更加困难。1996年初,江苏大中专毕业生共有11.9万人,其中4.4万人为中专毕业生,占36.97%。在年初的省人才交流大会上,500家用人单位中,只有10家有招中专生的意向。不少中中专生将加入失业队伍。

在大中专“待分配”毕业生中,女性占少数,60—70%是男青年。而在企业“下岗”(即离开工作岗位)职工中,年龄在30—40岁的女性居多。北京市下岗职工10万人,47%是女工。^②今年4月15日,北京劳动局与北京红苹果商贸集团在京招工,前去报名的失业妇女有3000多人,其中有北京印染厂、毛线厂、装饰布厂的下岗女工,已经3—4年没找到工作。类似的情况其他城市也屡见不鲜。

据广东省妇联调查,从1993年到1994年7月,国有企业和集体所有制企业下岗的女职工约1.7万人,年龄多在36—44岁之间,很难再就业。成都女性失业情况同样堪忧。协和百货商场成都商店94年在成都招聘40名“营销大嫂”,应聘者竟超过千人。

(三)农民进城以其特有的劳动力廉价优势参与城镇就业竞争,加剧了城镇就业的压力。

据统计,截至1995年,农民在城镇就业的人数已增到5000万,为全国城镇1.47亿职工(持城镇户口、吃商品粮)的30%,为国有单位1亿职工的一半,城镇平均4个职工中就有一个农民工。农民工中已不少人掌握了生产和经营的技术和业务,能够适应城镇的工作,有的已成为企业的骨干。又由于雇用农民工不用缴纳社会保险费(养老、失业、医疗三项保险费为职工工资的26%),而且工资低,好管理,不需要时可以辞退,所以企业(包括国有单位)愿用农民工。

(四)国有单位作为就业主渠道的功能弱化,集体单位吸收就业的比重上升趋势。

近十年,国有企业由于设备老化,结构不合理,管理不善,冗员过多,亏损严重,三角债屡清屡欠,经济效益低下,无力扩大再生产,创造的就业岗位减少。1985年,城镇新就业人员813.6万中,499.1万为国有单位所吸收,占当年新就业总量的61.3%。到了1994年,这个比例下降到41%(参见后面的表3)。

^① 《海南特区报》1996年4月6日。

^② 《中国劳动报》1996年5月11日。

“九五”期间,要积极推进经济体制和经济增长方式的转变,适应市场激烈竞争,国有企业不仅吸纳劳动力的能力进一步减弱,还将排挤出约1500万劳动力,非国有企业则将成为劳动力就业的主渠道。

非国有企业包括集体企业、合资企业、合作企业、联营企业、外资企业、私营企业以及个体经济,近十年来有了很大的发展。吸纳就业的比例不断上升。1991年城镇新就业人员到非国有单位的比重从上年的39.5%上升到52.5%。1994年再上升为58.9%。近两年由于国家宏观调控采取适当从紧的货币政策,非国有经济贷款困难,引进外资办合资企业也缺少相应的资金,加上有关部门和地方政权对非国有企业的摊派有增无减,一些效益较好的集体企业改为地方国有,效益下降,因此,非国有单位中的集体单位吸纳劳动力就业的比重上升趋势。

(五)职工择业的心理误区。

国有企业下岗职工再就业的困难,除年龄偏大、技能单一、素质较差等等不能适应当前劳动力市场的需要外,还存在择业心理的种种误区:下岗职工再就业的志愿往往是外资企业或合资企业,不愿去集体单位、乡镇企业。“人往高处走,水往低处流”,“三资”企业工资高,成为再就业首选目标。有的失业者本是企业骨干,在前几年一片“下海”浪潮中辞职从商;然而力不从心,经商失败,想再到国有企业就业,但又不愿回原单位。有的职工“誓与国企共存亡”,在企业人员过多、进行分流时,虽然介绍他们去的单位效益好,却也遭到拒绝,他们宁愿只拿一点很少的生活费,也不肯离开国有企业。除了留恋这个工作过二十几年的地方外,也因为非国有企业没有保险,到了那里,觉得心里不踏实。

缓解失业高峰的对策建议

面对第三次失业高峰,从社会应对角度特作如下建议:

(一)将增加就业,解决失业订为一项基本国策。

《中华人民共和国国民经济和社会发展的“九五”计划和2010年远景目标纲要》在“宏观调控目标和政策”中,规定了就业的控制目标:“五年新增城镇就业4000万人,向非农产业转移4000万农业劳动力,城镇失业率力争控制在4%左右……继续发展个体和私营经济,增加劳动积累型工程和城乡基础设施。建立规范化的劳动力市场,促进城乡劳动力合理流动。建立失业预警和调控体系,以及失业保险、救济、转化和促进再就业的新机制。”在五年计划中第一次提出控制失业和建立劳动力市场的政策,并提出了具体控制数字,这是一个历史性的突破,应予充分肯定。然而也应看到,对待如此严重的失业问题,仅仅作为宏观调控目标和政策还是不够的。我们认为,解决失业问题应该成为一项基本的国策。

失业是牵动全国亿万人民切身利益的大问题,是关系到失业者及其家属吃饭的大问题,是影响体制改革、经济发展、社会稳定的大问题。自从共产党第十四次代表大会提出建立社会主义市场经济体制以来,体制改革步履维艰,企业改革困难重重,关键之一就是人员的出路问题。无论建立现代企业制度,还是企业兼并、破产,都要遇到职工失业问题。由于我国长期受“社会主义国家没有失业”的传统思想误导,每年将大批新成长的劳动力强行安置到国有单位,造成冗员过多。改革以来,又强调企业“富余”人员要自我消化,不要推向社会,认为这样就可以压低失业率,用隐蔽失业来掩盖公开失业。例如,“九五”时期城镇新增加的劳动力,1996年4月以前的预测为5400万(劳动部披露的数字),可到了4月初,这个数字就少了400万,变成

5000 万了。^① 怎么减少的呢？办法就是减少企业多余人员走向社会的数量，让这 400 万人继续留在企业里隐蔽失业。这些人实际上已经没有工作，没有工资，只领取很少的生活费，有的生活费比社会上的公开失业者所得的失业保险金还要少。

事实表明，让失业人员滞留在企业内的办法，并不能减少失业，反而会阻碍企业改革，妨碍企业改善经营管理、提高劳动生产率，也不利于实现“两个转变”。^② 积极的办法是，勇敢地直面现实，充分估计失业问题的严重性，将增加就业、减少失业订为基本国策之一，采取有效措施，将失业率控制在社会能够承受的范围内。

（二）以市场竞争就业作为劳动力就业工作的方针。

我国自 50 年代以来，在计划经济体制下，劳动力的使用采取由国家调配的政策。到 60—70 年代，逐渐形成了全面的劳动力“统包统配”制度。不仅大学毕业生统一分配，中专生、高初中生也都统一分配，结果使国家和劳动者双方都陷于被动。1980 年，党中央召开全国劳动就业工作会议，决定改变“统包统配”，采取在国家统筹安排下，劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业的“三结合”方针。这个方针实行了十五六年，取得了成绩，已经完成了它的历史任务。

“三结合”方针是在计划经济体制下制定的就业工作方针，不过比“统包统配”有进步，它允许劳动者通过多渠道就业，还可以自谋职业。但是，主要的办法还是劳动部门介绍就业，实际上仍然是国家安置劳动者的工作，而且采取了“归口包干”、“包片包干”的办法，将劳动者用行政办法硬性分配给国有单位。直到 1990 年，安置到国有单位就业的比例还占当年就业总量的 60.5%。国有单位仍然是城镇就业的主渠道。而且，“三结合”方针仅仅是城镇就业工作的方针，不包括农村劳动者的就业问题。

90 年代以来，中国的情况已经发生了很大的变化。党的十四大正式决定将建立社会主义市场经济体制作为经济体制改革的目标，计划经济体制下制定的“三结合”方针显然不再适用了。1993 年党的十四届三中全会决定培育市场体系的重点是金融市场、劳动力市场、房地产市场、技术市场和信息市场，要把开发利用和合理配置人力资源作为发展劳动力市场的出发点，这就要求劳动就业工作方针要有相应的改变，采取与建立社会主义市场经济体制的任务相适应的、有宏观调控的市场竞争就业方针。

建立社会主义市场经济体制需要有完善的市场体系，通过市场配置生产要素。劳动力要素必须从行政配置转变为市场配置。这就是说，要让劳动者进入市场，竞争就业。政府就业工作的任务是宏观调控，提供信息，开展培训和指导就业。

市场竞争就业需要有宏观调控，亦即对劳动力市场供给与需求总量的调节。这种调节应是通过价值规律进行的间接调节，而不是用行政办法直接去“管”，去限制。劳动力管理部门要改变、调整过去习惯的工作方法，要充分发挥市场机制的作用。

（三）减少失业，增加就业的途径。

1. 根本的途径是经济稳定高速增长。

经济增长与就业增长之间的正相关关系，已为世界各国经济发展的实践所证实，也被我国

^① 《中华工商时报》1996 年 4 月 3 日。

^② “两个转变”即经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变和经济增长方式从粗放型向集约型的转变。见《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》“二、主要奋斗目标和指导方针”第(5)。

近十年的经济实践所证实。我国“八五”(1991—1995)期间,每年安置城镇七百多万人就业,主要得益于同期国内生产总值平均高达 11.9% 的增长率。1995 年, GDP(国内生产总值)增长 10.2%, 就业增加 720 万人, 失业率没有超过 3%。

那么, 经济增长与就业增长的比例究竟是怎样的呢? 据过去 10 年的记录, GNP(国民生产总值)增长为 10.1%, 就业增长仅为 2.5%。^① 另据北大一位教授提供的资料: 在 1978—1994 年的经济、技术水平下, 要求 GDP(国内生产总值)增长 3.5%, 才能保证就业增长 1%。近几年由于技术的发展, 劳动生产率提高, GDP 增长率与就业增长率之间的差距拉大, 两者的比例大约是 5.8:1。“九五”期间, 劳动力资源预计平均每年将以 1.1% 的速度增长, 仅解决城镇新增劳动力就业, 每年也需将 GDP 增长率保持在 6% 以上。^②

我国“九五”期间 GDP 增长的速度会有多高? 1996 年 3 月份召开的第八届全国人民代表大会第四次会议将 1996 年 GDP 增长速度定为 8%。这个速度只能解决城镇登记的失业人员就业。若将大量城镇企业中的隐性失业和农业剩余劳动力的就业问题考虑进去, 要求 GDP 的增长率保持在两位数以上, 则 8% 的增长率远远不能满足城乡就业的需要。

2 调整产业结构, 加快发展第三产业。

我国产业结构长期不合理, 就业结构亦不合理。第一产业(主要是农业)在国民经济中的份量过大。改革以来, 经过十几年的调整, 结构有所改善。在国内生产总值(GDP)中, 第一产业的比例有所下降, 第三产业的比重略有上升。1994 年, GDP 中三大产业的比例为 21 比 47 比 31.8。同期劳动力在三大产业间的分布, 第一产业为 54.3%, 第二产业为 22.7%, 第三产业为 23.0%(见表 2)。以上数字表明, 第一产业以占总量 54.3% 的劳动力, 仅创造占总量 21% 的 GDP。据考察, 第一产业实际多余劳动力 1/3 到 1/4, 约一亿三四千万, 需要寻找出路。

表 2 按三次产业划分的从业人员构成 (年底)

年份	合计 (万人)	第一产业 (万人)	第二产业 (万人)	第三产业 (万人)	第一产业 (%)	第二产业 (%)	第三产业 (%)
1978	40152	28313	6970	4869	70.5	17.4	12.1
1985	49873	31105	10418	8350	62.4	20.9	16.7
1990	56740	34049	12158	10533	60.0	21.4	18.6
1991	58360	34876	12469	11015	59.8	21.4	18.9
1992	59432	34769	12921	11742	58.5	21.7	19.8
1993	60220	33966	13517	12737	56.4	22.4	21.2
1994	61470	33386	13961	14123	54.3	22.7	23.0

资料来源: 据《中国统计年鉴》有关各年数据统计整理。

出路何在? 调整农业结构, 多发展经济作物和畜牧、养殖业, 开垦宜农、宜林的荒山荒地, 可以就地转移一小部分。但是, 由于农业机械化和集约经营的发展, 第一产业本身消化剩余劳动力的能力将被抵消, 大量劳动力必须向第二、三产业转移, 尤其是第三产业。加快发展需用

① 茅于軾,《也说通胀和失业》,《改革》1996 年第 5 期。

② 朱善利,《我国的就业压力与对策》,在 1996 年 2 月 2 日“就业问题研究会”上的发言稿。

资金少、收效快、吸收劳动力多的第三产业,是今后五至十五年我国解决失业、增加就业的战略选择性选择。

80年代以来的实践经验证明,同量资金投入第三产业所创造的就业岗位是第二产业的3—4倍。1994年第二产业投资4941.3亿元,净增就业444万人,第三产业投资4433.7亿元,净增就业1386万人。相当于第二产业吸收就业人数的3倍多。^①

着重发展第三产业的同时,也要适当发展第二产业,尤其是那些既是人民生活需要,又能吸收较多劳动力的日用品工业和农副产品加工业。第三产业与第二产业中的这类产业,多属劳动密集型产业。多发展这些劳动密集型产业,是否与经济增长方式的转变相矛盾呢?回答是否定的。经济增长方式从粗放型向集约型的转变,是就国民经济整体而言。把国民经济的经济增长从依靠增加资金、资源及劳动力等要素投入,转移到依靠科技发展提高效益的基础上来,重点是指国有大中型企业。一些小型企业,第三产业所需资金不多,对劳动力素质的要求有较大的弹性,适合于我国劳动力资源丰富、资金紧缺的情况,发展这类企业大大有利于扩大就业,缓解失业。

3. 调整就业人员在不同所有制间分布的比例,鼓励发展非国有经济。

改革开放使我国生产资料所有制结构发生了根本的变化,从单一公有制转变为以公有制为主导的多种所有制结构,就业结构也发生了从单一到多元的转变。每年新就业人员除安置到国有企业外,很大一部分安置到集体所有制企业、“三资”企业、私营企业就业,也有不少人从事个体经营。但在90年代以前,到国有单位就业的比例仍高达60%以上,到1991年,由于国有单位经济效益整体滑坡,亏损增加,吸收劳动力的能力大为下降。每年由劳动部门安置到国有单位的人员比例,1991年从上年的60%下降到50%以下,1994年降到41%,到非国有单位就业的人员上升到59%(见表3)。

表3 城镇就业人员在不同所有制部门的分布

年份	总量 (万人)	国有单位		非国有单位							
				总量		集体单位		其他单位		从事个体劳动	
		人数 (万)	比例 (%)								
1978	544.4	392.0	72.0	152.4	28.0	152.4	28.0	—	—	—	—
1985	813.6	499.1	61.3	314.5	38.7	203.8	25.0	—	—	110.1	13.7
1990	785.0	475.0	60.5	310.0	39.5	235.0	29.9	35.0	4.5	40.0	5.1
1991	765.0	363.0	47.5	402.0	52.5	272.0	35.6	70.0	9.1	60.0	7.8
1992	736.0	366.9	49.9	369.1	50.1	219.1	29.7	77.0	10.5	73.0	9.9
1993	705.0	310.0	44.0	395.0	56.0	202.0	28.6	98.0	13.9	95.0	13.5
1994	715.0	294.0	41.1	421.0	58.9	181.0	25.3	115.0	16.1	125.0	17.5

资料来源:据《中国统计年鉴》有关各年数据统计整理。

“九五”期间,要实行经济增长方式的转变,国有企业吸收劳动力就业的能力将进一步弱

① 朱善利:《我国的就业压力与对策》,在1996年2月2日,“就业问题研讨会”上的发言稿。

化,而每年仅城镇需要就业的人员就超过1000万人,就业工作压力空前。针对这种形势,1996年4月6日至8日召开的全国就业工作会议,对就业工作指导方针作了新的调整,要彻底改变主要依靠国家安排就业的局面,改变主要依靠国有大中型企业吸纳就业的格局,把就业的渠道和形式进一步放开搞活,这就是说,“九五”期间新就业人员除少数进入国有单位外,有赖于非国有经济创造就业岗位,非国有经济(包括集体经济、“三资”企业、私营经济、合作经济、个体经济等)将成为“九五”期间劳动就业的主渠道。

(四)农业剩余劳动力转移与城市化道路的选择。

要缓解农村流动人口对大中城市的冲击,要缓和农民进城同城市人口竞争就业,一个重要的办法就是加速农村城市化,引导农民依靠自己的力量(资金、劳动力)建设城市,帮助农民解决就业问题。

农业剩余劳动力转移,是社会发展和生产力水平提高的必然趋势。尤其在我国的,由于农业耕地面积每年以500—700万亩的速度递减,而农村劳动力以每年1000万的速度递增,而且劳动者平均每人能够耕种的面积从10亩左右上升到15亩,从而有更多的劳动力剩余,需要转移。80年代已有1.3亿多人转移出来。90年代以来,农业剩余劳动力急剧增加,到1995年已达1.3亿。劳动部门预测,到“九五”期间,农村新增劳动力和剩余劳动力总量将达2.14亿,预计仅能安置7700万就业,尚有1.37亿人要失业。

劳动部门提出的政策,主要是“引导和组织农村劳动力就地就近转移和开发就业”、“严格控制农村劳动力向城市转移的规模和速度”,预定1996年农村劳动力转移规模为3000万人。^①这个目标能否实现,还有待实践证明。

就地就近消化,也就是80年代农民创造的“离土不离乡,进厂不进城”的转移模式,我们称之为农业剩余劳动力转移的初级模式。这在当时确是解决农村就业的主要途径。可是,在90年代后5年,仅仅这种模式已经不够用了,农民已经创造了转移的发展模式——离土又离乡,彻底转移。

离土又离乡的模式,就是农民离开乡村,不再保留那一块承包的土地,便于土地集中,发展规模经营,提高农业生产效益。离土又离乡的农民有两种情况。一种是进入大中小城市,主要充当合同工、临时工,承担城市人不愿意干的苦累脏险的工作。另一种是带资进城,经商办厂,建设小城市。近十年,随着农村经济的发展,农民手中积蓄了一些资金,在政策允许的范围内,进入城镇,建造住房和营业用房,兴办第三产业。农民集资建设小城市,早已不是什么新鲜事情。在经济发达的地区,一批新型的小城市拔地而起。1993年仅浙江温州就有150多个小城市、镇是农民自己集资建起来的。全国有名的浙江省龙港市就是一个典型的例子。总结农民集资建城的经验,对我们制定农村城市化道路的有关政策,有重要参考价值。

关于农业剩余劳动力转移和城市化道路的选择,存在不同主张。一种主张走离土不离乡发展小城镇城市化道路。原则上让农村就地消化剩余劳动力,一部分转移到小城镇。这条道路有较大的局限性。近几年的实践也证明,小城镇规模小、分散化、融资环境差、交通、通讯不便,经济发展受到限制,不足以解决几亿农民就业的问题;而且小城镇也缺少对农民的吸引力,农民大规模跨地区向城市流动的事实就是明证。另一种主张是依靠农民自己的力量建设大、中、小城市的城市化道路。这条道路主张扩建一些有条件的乡镇为10万人左右的小城市,发

^① 《今年及“九五”就业任务目标方针措施确定》,《中国劳动报》,1996年4月9日。

展若干小城市为 50 万人的中等城市,选择若干中等城市建成 100 万人的大城市,这是一条中国式的城市化道路。它的优越性在于可以引导农民将一部分消费资金转化为生产资金,将建设住房和乡镇企业的分散的资金集中起来使用,可以节约城市基础设施(道路、水、电、煤气管道、电话电视线路等都可以共用)的资金和地皮,可以集中处理三废,保护环境,还可发展文化、教育、体育等事业,提高农民的文化和健康水平,获得大大超过小城镇建设的经济效益和社会效益,既解决了上亿农业剩余劳动力的转移问题,缓解农村流动人口向特大城市(如北京、上海)和大城市的冲击,又可以促进生产力的发展和农民素质的提高。

(五) 积极培育劳动力市场。

城镇就业和农业剩余劳动力的转移都离不开劳动力市场。

我国的劳动力市场,是全国统一的有控劳动力市场。它既是包括农村在内的、打破地区分割、行业分割的全国统一的大市场,又是在宏观调控下市场机制充分发挥作用的劳动力市场。

自 1993 年 11 月,《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出逐步形成劳动力市场以来,各地出现了许许多多劳动力市场。但是对劳动力市场的理解还不能说很清楚了。劳动力市场是劳动力交流的场所,但更重要的它是一种经济关系,是通过市场机制调节劳动力价格和配置劳动力。这就必须改变计划经济体制下由行政配置劳动力并决定工资的积习,而要做到这点,还需要不懈的努力。

劳动力市场有无形市场与有形市场、地区(区域)市场与全国市场之分。我们现在常见的是有形的、地区(区域)市场。这种市场又有“集市”式的和经常性的,前者是不定期或定期的交流会,后者包括职业介绍所和交流中心等。有些劳动力市场上,市场机制开始发生作用,有的还以行政安置为主,保留着计划经济体制的影响。

与社会主义市场经济相适应的全国统一的劳动力市场,是一种无形的市场,它包括所有的地区市场,但又不是一个地区市场简单的相加,而是全国范围的劳动力买卖关系的总和,市场机制在这里发挥决定性的作用。

全国统一的劳动力市场是一个庞大的信息网络。它将彼此分割的地区(区域)市场联系起来,将劳动力的供需信息传递到每个必要的角落,有利于劳动力在全国范围内合理流动,促进就业。全国统一的劳动力市场的建立,对于充分利用丰富的劳动力资源,提高经济效益,发展社会生产力,将起重要的作用。

建立全国统一的劳动力市场,至少要做好以下几件事情:

第一,逐步消除种种阻碍劳动力流动的障碍。诸如:制度障碍、地区保护主义等等。制度障碍首先是户籍制度,用不同的户口本将城乡隔离、地区隔离,使劳动力不能流动。近年来作为城乡壁垒的户籍制度有所松动,由于经济发展的需要,许多地区采用“蓝卡”、“绿印本”、暂住证和卖户口等办法,使一些进城务工经商的农民获得合法的居留身份,解决了少数农民转移就业的困难。这些办法可以研究总结,找出一个全国通用的办法。其次,社会保障在各地区、城乡采用不同的制度,如养老保险,也妨碍劳动力流动。这些制度不改革,劳动力市场的形成将成为不可能。

劳动力跨地区流动是建立全国统一的劳动力市场的必备条件。实际上,自改革开放以来,已经出现了大量的流动人口。尽管连年加以限制,总是收效不大。一些大中城市规定了允许和禁止外来人口就业的行业和工种,如北京、上海,用这种办法来保护本地劳动者的就业,沿长江的一些大中城市则是采取了简单的“堵”和“赶”的办法,加深了外地人和本地人、城里人和农

民的矛盾,是不可取的。积极的办法是有计划地实行城市化,解决剩余劳动力转移就业的问题。

第二,建立覆盖全国的劳动力信息网络,经常传递劳动力供给和需求的信息。除利用现有各报登载招聘和求职广告外,有必要创办几张专门的劳动就业信息报,经常介绍与就业有关的经济形势,劳动力需求情况,指导就业。

第三,进一步开展职业培训。我国过去十几年在这方面已做了很多工作,积累了丰富的经验。为适应经济增长方式的转变和失业高峰的到来,要进一步针对经济建设、社会发展的需要,开展多层次的职业培训,提高培训的质量。鼓励社会各方面举办各种职业教育、成人教育。最近共青团上海、南京市委举办青年再就业学校,很受欢迎。其他社会团体也可以举办职业教育。

第四,加强对劳动力市场的管理和监督。加强职业介绍所的建设,减少交易成本,提高效率。无论官办还是民办介绍所,都要规范化。劳动力市场处处充满人际关系,工作的对象是人,因此要尊重人、理解人、相信人,树立为人民服务的观念。对于利用职业介绍捞取钱财、欺骗求职者的诈骗行为,以介绍工作之名贩卖人口、拐卖妇女等犯罪行为要积极防止,一旦发现要严格查处。

第五,健全法制。国家要尽快出台劳动力市场法,使劳动力需求双方及中介单位都能有法可依,同时执法要严。建议在各省市建立劳动法庭,审理劳动纠纷,处理劳动力市场领域内的各种案子。

(六)积极推进社会保障,建立失业保险体系。

如上所述,失业是现代经济、社会发展不可避免的正常现象。增加就业不是要消灭失业,也不可能消灭失业,而是要尽可能将失业控制在社会可能承受的范围内。世界各国的历史经验证明,除个别国家如瑞士外,没有一个国家能够做到零失业的,但将失业率控制在一定范围,经过努力是可以做到的。现在的问题是社会能够承受多高的失业率?本世纪三四十年代欧美国家以社会失业率3—4%为充分就业。我国充分就业的目标是怎样的呢?这是需要进一步研究回答的问题。我国目前正处于第三个失业高峰,失业情况十分严重。因此建立强有力的失业保险就有特别重要的意义。

我国提出建立失业保险(当时叫“待业保险”)已经整整10年。然而覆盖面很窄,制度不健全,保险程度低,不足以承受巨大的失业压力。现在体制改革要深入,经济增长方式要转变,破产法要实施,下岗职工不可能长期滞留在企业内,隐蔽失业必然显性化,兼并破产企业职工的失业、养老等问题需要解决。社会保障(包括失业、养老、医疗等)不健全成为改革前进的一个障碍。这种状况必须改变。

要将社会保障,特别是失业保险的覆盖面,扩大到包括所有城镇劳动者。对于从国有企业中出来的多余人员、破产和兼并企业的失业人员,在一定期间没有找到工作者,社会保障机构应发给失业保险金,以保证他们的基本生活。超过失业保险期仍未找到工作者或特别贫困者,应给予社会救助,下岗人员达到或接近退休年龄的,可让其退休,要为他们建立养老保险个人账户和医疗保险。

扩大社会保障覆盖面还要包括所有非国有单位劳动者。不论是集体单位、“三资”企业、还是私营单位和个体经济单位的劳动者,都应与国有单位职工同样享受社会保障。一方面,这是共和国公民的权利;另一方面,这样可以增加这些非国有单位对人员的吸引力,有利于国有单

位分流多余人员就业和农业剩余劳动力转移就业。

统一社会保障管理体制和各个保险种类的具体制度。要建立全国统一的社会保障管理机构,坚决改变多部门交叉分管,政出多门,互相矛盾,互相掣肘的局面。失业保险要由各部门分散经办过渡到统一管理、统一标准,统一调剂使用基金。养老保险要在实行社会统筹与个人账户相结合的基础上把办法统一起来,破除用人单位、所有制之间、地区之间、行业之间的界线。否则一个地区一个样,十个行业十个样,阻碍劳动力流动,也不利于劳动者就业和再就业。

社会保障基金的来源,除按已实施的筹集制度继续进行外,国有单位的老职工、破产企业的职工的失业保险金、退休金和医疗费,有的地方已实行从国有资产中优先划出一个数额建立基金的办法,值得推广。对社会保障基金要建立独立的管理机构,将行政管理和基金的管理营运分开,并建立独立的监督系统,分权制衡,以减少直至杜绝社会保障基金挪用、滥用,防止腐败,有效地保护劳动者的权益。

1996年4月于北京

责任编辑:张宛丽

陈道同志逝世

中国共产党优秀党员、中国社会科学院原规划联络局局长、中国社会学学会副会长、中国人口学会副会长、中国文物学会副会长陈道同志,因病医治无效,于1996年2月27日6时15分在北京逝世,享年83岁。

陈道同志1931年即投身革命,1937年2月加入中国共产党;1940年底辗转赴延安。先后在中央研究院历史研究、晋察冀日报、石家庄日报社任编委、科长、总编、社长等职。解放后,在华北局宣传部工作,1954年至1966年在中共中央宣传部任理论宣传处副处长、处长。“文化革命”期间,遭到林彪、“四人帮”一伙的迫害,长期受审查,并被下放到五七干校劳动。1975年重新恢复工作,在国务院政治研究室任组长,直到1978年被调入中国社会科学院,任规划联络局副局长、局长。调到社会科学院后,为组织全国社会科学规划、筹建中国社会学和社会学研究所做了大量细致的工作,为繁荣社会科学事业和社会学的重建做出了重要贡献。