

当前我国就业领域的主要矛盾及其对策^{*}

赖德胜 李长安

内容提要: 建国 60 年特别是改革开放 30 余年来,我国的就业工作取得了很大的成绩。但是,在就业领域存在的各种矛盾,如经济增长与就业增长的矛盾、国民经济重型化与扩大就业的矛盾、农村劳动力转移与城市就业压力增大的矛盾、就业难与“技工荒”并存的矛盾等,成为实施扩大就业发展战略的主要困难和障碍。只有在认真分析这些阻碍就业扩大的矛盾及其原因的基础上,才能制定出正确的就业发展战略。

关键词: 就业矛盾 增长模式 发展战略

一、我国就业领域的四大矛盾

(一) 经济增长与就业扩大的矛盾

根据美国的经验,“奥肯法则”描述了经济增长与失业变动的关系,即 GDP 相对潜在 GDP 每下降 3%(后来经济增长率修改为 2%或 2.5%),失业率就会上升一个百分点。^①这一法则揭示了经济波动与就业市场之间的重要联系,即 GDP 必须保持持续增长才能保证失业率稳定在某一水平。然而,中国的经验似乎与“奥肯法则”出现了较为明显的冲突。随着经济增长速度长期保持在较高的水平,中国的失业现象却并没有得到根本性的改观。换句话说,经济的快速增长并没有带动相应的就业扩大。这种情况的出现无论在理论界还是在决策层都引发了较大的争论。

一种观点认为,上世纪 80 年代以来我国经济增长的就业弹性系数显著下降的说法,实际上是由于统计指标测算未能全面客观地反映我国就业体制、就业方式以及历年来的隐性失业和隐性就业变化情况,使得就业弹性数值被缩小了,从而也就使得经济增长的实际就业吸纳能力被人为低估了。就业与经济增长之间存在着一种互为因果的关系。一方面,就业是经济增长的派生需求,社会就业机会的变化从根本上取决于经济增长和经济结构的变化;另一方面,劳动力又是重要的生产要素,是经济增长的重要推动力量。把握好就业与经济增长的数量关系,

比较准确地测算经济增长的就业吸纳能力,对于搞好就业规划,制定好就业发展战略,具有重要意义。他们运用两种不同估算方法,对我国经济增长的就业吸纳能力进行估算的结果都是基本一致的,表明当前经济增长的就业吸纳能力不是 800 万人,而应是每年 1400 万人左右。尽管劳动力市场依然呈现供大于求的特征,但劳动力供求的总量矛盾要比通常估计的严重程度有所缓和。^②

另一种观点则认为,中国的 GDP 增长率和城镇登记失业率除了 1993~1997 年这五年间两者呈现负相关关系,与“奥肯法则”相吻合外,从 1998~2006 年,先是失业率对 GDP 增长率的变动没反应,后又和 GDP 增长率的变动同方向变动。故从总体来讲,用“奥肯法则”来分析中国的经济运行情况,效果不是很理想。但如果利用修正后的失业率指标,即考虑没有登记的城镇失业人员、大量下岗职工中尚未重新就业人员和农村农业劳动力隐蔽失业人员,从 GDP 增长率和城镇实际失业率的对比情况来看,两者的变化趋势与“奥肯法则”相符:从 1993 到 1999 年,当 GDP 增长率持续下跌的时候,城镇实际失业率持续上升;而在 1999 年以后,当 GDP 增长率持续上升时,城镇实际失业率又持续下跌。^③

从表 1 可以看出,我国经济增长的就业弹性在上世纪 80 年代处于较高的水平,特别是 20 世纪 80 年代下半期,就业弹性达到了一个高峰,GDP 每增长一个百分点,就能带动就业增长 0.66 个百分点。

* 本文为国家社科基金重大项目《实施扩大就业的发展战略研究》(07 & ZD044)的阶段性成果。

但在“八五”期间,经济增长的就业弹性突然出现了剧烈的下降,经济增长带动就业的弹性几乎下降了10倍。这种变化跟上世纪60年代出现的生育高峰、70年代开始实行计划生育政策有直接关系。从20世纪90年代中期开始,我国的经济增长的就业弹性就开始出现了持续的下降。“九五”期间就业弹性为0.11,而到了“十一五”期间则下降到0.05,降幅达到一半以上。这就说明,从就业总量的角度来看,经济增长带动就业的能力确实出现了比较明显的下降。

表1 我国不同时期的经济增长与就业增长

年份	GDP平均年增长率(%)	就业人员平均年增长率(%)	平均就业弹性系数
"六五"期间 (1981~1985年)	10.82	2.81	0.26
"七五"期间 (1986~1990年)	7.94	5.25	0.66
"八五"期间 (1991~1995年)	11.58	0.79	0.07
"九五"期间 (1996~2000年)	8.36	0.91	0.11
"十五"期间 (2001~2005年)	9.58	0.77	0.08
"十一五"期间 (2006~2010年)	9.92	0.54	0.05

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》数据推算。其中2009年和2010年均均为估算值。就业弹性系数是指就业增长速度与经济增长速度的比值,即经济增长1个百分点,相应地带动就业增长的百分点。

(二)国民经济“重型化”与就业扩大的矛盾

中国本来是个劳动力丰富而资本稀缺的国家,但国民经济的重化工业倾向与资本密集型经济的提早到来,恰恰与这种比较优势发生了冲突。

新中国成立之后不久,我国就确立了“重工业优先”的发展战略。此后,国民经济一直呈现重工业增速明显快于轻工业的扩张期的特征。近些年来虽然增速差距有所缩小,但基本格局仍未根本改变。其结果,重工业在工业中的比重不断上升,目前已经超过60%,而轻工业的比重则下降到不足40%,一升一降,对比十分鲜明。随着经济的发展和水平的提高,资本替代劳动的趋势日益明显,将使就业形势变得更加严峻(见表2)。

从各种所有制经济的劳动吸纳能力来看也是如此,劳动力市场中资本取代劳动的“资本深化”现象十分明显。

从表3我们可以看出,改革开放以来,各种所有制经济的资本劳动比率均出现了不断上升的趋势。其中国有经济的资本劳动比率从1991年的3.69万元/人迅速上升到2003年的18.93万元/人,12年间上升了5倍多;其他经济的资本劳动比率从1.09万元/人上升到4.27万元/人,上升了近4倍,而外资及港澳台经济的资本劳动比率也从5.91万元/人上升到10.60万元/人,上升了差不多1.8倍。

表2 轻重工业在工业总产值中的比例(%)

年份	重工业总产值(亿元)①	轻工业总产值(亿元)②	占比差①-②
2001	60.6	39.4	21.2
2002	60.9	39.1	21.8
2003	64.5	35.5	29.0
2004	66.5	33.5	33.0
2005	67.6	32.4	35.2
2006	70.0	30.0	40.0
2007	70.5	29.5	41.0

资料来源:根据历年中国统计年鉴计算。

表3 国有工业、外资及港澳台工业和其他工业资本劳动比率(万元/人)

年份	国有	其他	外资及港澳台
1991	3.69	1.09	5.91
1992	3.56	1.10	5.30
1993	3.69	1.37	5.21
1994	3.62	1.54	6.11
1995	4.08	1.78	6.57
1996	5.11	2.07	7.75
1997	6.06	2.53	9.02
1998	7.71	5.08	10.59
1999	10.09	2.67	11.55
2000	12.32	2.98	11.50
2001	14.38	3.27	11.86
2002	16.67	3.81	11.67
2003	18.93	4.27	10.60

资料来源:国家发改委宏观经济研究院课题组《我国固定资产投资宏观效益研究》,研究报告,2006年。

(三)农村劳动力转移与城市就业压力增大的矛盾

城市化是我国实现现代化的重要目标之一,也是经济社会发展的必然结果。农村剩余劳动力大量涌入城市,是社会“推力”与“拉力”这两种力量同时作用的结果。所谓“推力”是指人口与土地的矛盾日

益突出和农村劳动生产率的不断提高,成为农民工向城市流动的“推力”。据国土资源部统计,截至2008年12月31日,中国耕地总面积为18.2574亿亩,人均耕地面积已由2001年的1.51亩和2004年的1.41亩,逐年减少到1.4亩,不到世界平均水平的40%。所谓“拉力”是指地区经济发展不平衡、城乡收入差距的不断扩大,成为吸引农民工流动的巨大“拉力”。据统计,2008年我国城乡居民收入比超过了3.3:1,收入差距的绝对额高度超过了11000元。日益扩大的收入差距对农村劳动人口产生了巨大的吸引力。

目前,我国的城市化进程每年都在以平均1%的速度推进。与此同时,每年涌入城镇的农村转移人口大约有1000万以上。而在城镇内部,每年还有近千万的新增劳动力,另外还有上千万下岗失业人员需要再就业。城市化带来的人口转移无疑给本来就紧张的城镇就业带来了更大的压力(见表4)。

表4 2001~2008年中国城市化率

年份	城镇人口(万人)	占总人口比重(%)
2001	48064	37.7
2002	50212	39.1
2003	52376	40.5
2004	54283	41.8
2005	56212	43.0
2006	57706	43.9
2007	59379	44.9
2008	60667	45.7

资料来源:历年中国统计年鉴。

(四)就业难与“技工荒”现象并存的矛盾

从我国的就业状况来看,目前依然没有摆脱低层次劳动密集型的就业格局。大量低素质劳动力的存在以及职业技术教育的严重滞后,使我国的就业呈现出典型的结构性失业特征:一方面农民工、大学毕业生的就业难问题日益凸显,另一方面我国某些地区却面临着严重的“技工荒”。

随着我国国民经济实现了长期的经济高速增长,使得社会经济对技能型人才的需求始终比较旺盛。据中国劳动力市场信息网监测中心对全国93个城市的劳动力市场职业供求信息进行的统计分析表明,即使是在劳动力市场明显受到金融危机冲击的2008年第4季度,各技术等级的求人倍率职位空缺数与求职者数之比均大于1,劳动力需求仍大于供给,其中高级技师、技师和高级工程师的求人倍率较大,分别为1.94、1.81、1.57。^④然而,我国的技能

型人才短缺的现象却长期存在。据统计,当前中国获得国家职业资格证书及具有相当水平的技能劳动者仅占所有城镇从业人员的33%,包括高级技师、技师、高级技工在内的高技能人才仅占技能劳动者的21%;而发达国家的这两个比例分别是50%以上和30%。与此同时,高技能人才老龄化趋势已经显现,不少老企业的核心技术掌握在40岁以上的工人手中,技能人才严重“青黄不接”。中国高技能人才总量不足、结构不合理的现状已经无法适应飞速发展的经济社会要求。

根据人力资源和社会保障部2007年颁布的《高技能人才培养体系建设“十一五”规划纲要(2006~2010年)》,到“十一五”期末,全国技能劳动者总量达到1.1亿人,高级工水平以上的高技能人才占技能劳动者的比例达到25%以上,其中,技师、高级技师占技能劳动者的比例达到5%以上,并带动中、初级技能劳动者队伍梯次发展,力争到2020年,使我国高、中、初级技能劳动者的比例达到中等发达国家水平。^⑤但即使这个目标能够顺利实现,我国技工短缺的问题也不能得到根本解决。

二、增长模式缺陷是产生就业矛盾的主要原因

目前我国就业领域出现的上述四种主要矛盾,究其根本原因,可以归结为增长模式缺陷引发的经济增长与就业扩大之间的失衡。增长模式决定了经济投资的结构,因而增长模式的特点也直接影响到投资结构的选择。

1. 我国是典型的投资推动型经济增长的发展模式。投资对国民经济增长的贡献率高达40%以上。但是,引人关注的是,投资结构的偏差使得高投资增长率在带动经济快速增长的同时,并没有带动相应的就业增长。这主要表现在:

(1)固定资产投资在三次产业结构的分布出现偏差。第三产业向来被认为是吸收劳动力能力最强的领域,但是我国第三产业的发展速度相对迟缓,第三产业投资的滞后成为阻碍就业扩大的主要因素。从表5可以看出,我国固定资产投资在三次产业当中的分配与三次产业结构优化和调整出现了背离。比如第二产业的固定资产投资所占的比重从2001年的34.5%逐年上升至2008年的43.9%;但城镇固定资产投资在第三产业的比重却不升反降,从2001年的62.6%下降到2008年的54.6%,八年间下降了8个百分点,这与大力发展第三产业解决就业问题的思路和提法显然不相符合。

表5 2001~2008年城镇固定资产投资在三次产业的分布(%)

年份	第一产业	第二产业	第三产业
2001	2.9	34.5	62.6
2002	3.3	35.2	61.5
2003	1.8	34.4	63.8
2004	1.1	38.7	60.2
2005	1.1	42.1	56.8
2006	1.2	42.5	56.3
2007	1.2	43.5	55.3
2008	1.5	43.9	54.6

资料来源:根据历年国家统计局《国民经济和社会发展统计公报》整理。

由于投资相对不足,我国的第三产业在国民经济中的地位始终没有得到实质性的提高和巩固。从2001年到2003年,第三产业对GDP的贡献率出现了比较明显的下降,此后就一直在40%左右徘徊。这表明第三产业的发展程度不仅低于发达国家平均70%的水平,也低于印度、巴西等发展中国家60%左右的水平。结果,我国目前第三产业吸纳的劳动力人数不足全部劳动力的一半,而发达国家这一比例普遍都在60%以上。特别需要指出的是,第三产业中的教育、医疗等方面的投资严重不足,不仅减少了这些领域吸纳就业的能力,而且直接影响劳动者素质的提高。

(2)投资结构的偏差还表现在所有制方面,即投资在国有经济部门和非国有经济部门的不平衡现象虽有所变化,但就业的滞后效应依然存在。国有经济一直是全社会固定资产投资的主体,在固定资产投资中占有重要的地位。一方面,国有及国有控股企业的数量逐年减少,其就业人数也逐年降低。但另一方面,国有及国有控股企业在固定资产投资中所占的比例依然居高不下,而且固定资产投资比例的下降速度要小于其就业人口下降的速度。表6表明,2001~2007年,国有及国有控股企业固定资产投资占城镇固定资产投资的比例从47.3%下降到2007年的43.2%,仅仅下降了4.1个百分点;而国有经济的就业人员却从占城镇就业人员的31.9%下降到21.9%,下降幅度达到10个百分点。可是,在就业吸纳能力方面,国有经济却大大低于非国有经济。

2 出口导向型增长模式的强化增强了国内经济对国外市场的依赖,进而使国内就业直接受到国际经济形势波动的影响。改革开放后,我国经济的

对外依存度逐渐上升。

表6 2001~2007年国有及国有控股企业固定资产投资与就业人数占比情况

年份	固定资产投资占城镇固定资产投资的比例(%)	就业人数占城镇就业人口的比例(%)
2001	47.3	31.9
2002	43.4	28.9
2003	39.0	26.8
2004	35.5	25.3
2005	53.3	23.7
2006	48.4	22.7
2007	43.2	21.9

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》计算。其中2001~2004年为国有经济固定资产投资占全社会固定资产投资的比例。

3 非均衡的、城乡分割的增长模式加大了流动人口就业的困难,造成了社会就业的不公平。我国的经济的发展呈现出典型的非均衡性质。总体而言,城镇经济的发展速度要大大高于农村经济的发展速度。城乡差距的拉大必然加速城乡劳动力的流动。但是,与劳动力流动的迫切需要不相适应的是,我国的人口管理制度特别是户籍制度的改革严重滞后,而户籍制度背后隐藏的社会福利歧视与工资歧视一起构成了就业歧视的主要内容。就业不公平不但会损害劳动者的权益,还会加剧劳资矛盾,引发社会冲突。可以说,就业不公平已成为我国实现就业公平和劳动和谐目标必须尽快消除的重大障碍。

4 就业工作仍停留在“重数量”阶段,劳动者的教育和培训不但投入不足,结构也失衡。如果说农民工是由于自身素质不高而难以适应产业结构变化的话,那么大学生就业难与“技工荒”现象的并存则反映了我国教育体制的缺陷。目前国内的教育分成两条线,一条是教育部门的学科教育,而另一条是劳动部门的职业技能教育。在很多情况下,这两条教育路线“各行其道”,互不交叉,不但浪费了大量的教育资源,而且使许多大学生缺乏实践经验和一技之长。值得注意的是,地区发展与产业结构布局的不平衡一方面加剧了中心城市的就业难问题,同时也导致了劳动密集型企业众多地区的“技工荒”现象。从我国劳动力素质地区分布来看,呈现出巨大的落差。

三、转变增长模式,实施扩大就业的发展战略

就业是民生之本,保障全体劳动者就业权益也是科学发展观的核心内容之一。要做好我国的就业

工作,努力克服上述四大矛盾,首先必须坚持就业优先的发展战略。要将“保增长”与“保就业”有机协调起来,努力实现经济平稳增长与就业稳步扩大的双重目标。转变经济增长模式是实施就业优先战略的核心和前提,其主要内容和措施包括:

1 尽快实现由投资、出口拉动型经济转变为消费拉动型经济。扩大国内消费不但有益于产业结构的优化,还有利于减轻国内就业对国外经济波动的冲击。可以考虑实行经济增长、就业增长、工资增长相兼容的经济发展模式,使国民经济进入经济增长带动就业增长——就业增长推动工资增长——工资增长带动消费增长——消费增长拉动经济增长的良性循环中。坚持发挥劳动力丰富的比较优势,大力发展服务型第三产业,通过结构调整来扩大就业。改善投资结构,注重轻重工业和三次产业之间的结构调整和优化。要避免国民经济的进一步重型化对轻工业和第三产业形成更大的挤压。以科学发展观为指导,下决心压缩“高污染、高消耗”的重化工业生产规模,将投资更多地用在此类企业的技术改造、节能减排方面。同时,注重发展与重化工业有关的现代金融、信息服务、后勤保障等第三产业,提高重化工业产业链的就业吸纳能力。

2 加快统一劳动力市场建设。我国劳动力市场分割背后的制度性根源就在于城乡分割和地区分割的户籍制度。户籍制度的改革要把依附在户籍制度之上的福利保障剥离,还原户籍制度人口登记的基本功能。同时发挥公共财政的“普惠性”特点,使全体劳动者在公平公正的劳动力市场中竞争,实现劳动力配置的最优效率。在注重城乡统筹就业的同时注重地区统筹就业。地区统筹就业是根据我国各地区经济发展水平与产业结构的特点,合理配置劳动力资源的一种就业战略。其目的在于解决劳动力配置地区失衡的现状。其作用在于能有效减少劳动力的跨区流动,同时又能引导大学生就业集中于少数发达大城市的困境,从而缓解少数中心城市特别是东部发达城市的就业压力,提高劳动力配置的效率。

3 注重扩大就业规模和提高就业质量“两手抓”。随着经济社会的不断发展,在不断扩大就业规模的同时,必须在提高就业质量方面下大力气。扩

大就业、增加劳动就业岗位,不仅仅是只为劳动者找到一份工作,还必须使劳动者职业岗位相对稳定、劳动环境舒适安全、就业保障完善。尽快消除一部分劳动者就业不稳定、工资低下、工作生活环境脏乱差且不安全、缺乏社会保障或者保障不完全的境况。因此,提高就业质量就要求努力提高劳动者就业的稳定性、重视就业环境的改善,做好就业保障工作。

4 加大对劳动者的人力资本投资。人力资本投资是提升劳动者就业能力的关键。辩证看待当前大学扩招引发的大学生就业难问题,国外的经验证明,印度和美国虽然在上世纪六七十年代都遭遇过大学生就业难和过度教育等问题,但最后都成功地将这种暂时的人才压力转化成了科技进步和产业创新的动力,这是在网络经济时期印度成为软件强国、美国成为互联网经济领头羊的重要原因。因此,注重人才储备、强化创业和创新意识,加大财政金融政策的扶持力度,有利于加快我国创新型国家的建设,也能有效推动我国由人口大国向人力资源强国转变。

注:

- ① Okun, A. M. (1962), "Potential GNP: Its measurement and significance", Proceedings, Business and Economic Statistics Section of the American Statistical Association, pp. 89-104.
- ② 刘军:《不能低估经济增长的就业弹性》,《经济日报》,2003年6月7日。
- ③ 胡鞍钢 杨韵新:《21世纪的最大挑战:中国就业状况分析(1952~2000年)》,载胡鞍钢、程永宏、杨韵新《扩大就业与挑战失业——中国就业政策评估(1949~2001年)》,中国劳动社会保障出版社2002年版。
- ④ 莫荣:《2008~2009年就业形势分析与预测》,载汝信、陆学艺、李培林主编《2009年中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社2008年版。
- ⑤ 《关于印发高技能人才培养体系建设“十一五”规划纲要的通知(劳社部发[2007]10号)》,人社部官方网站, <http://www.molss.gov.cn/gb/zxwj/2007-04/25/content-174686.htm>。

(作者单位:北京师范大学经济与工商管理学院
对外经济贸易大学公共管理学院)
(责任编辑:伏达)