

人力投资：解决结构性失业的战略措施

郭其友

摘要 我国正处于经济结构转变、经济体制转轨时期，由此引致的结构性失业在城镇失业中已占相当大的份额，并日趋突出。借鉴发达国家对付结构性失业的经验，加强对人力的投资将是解决我国结构性失业的一项长期政策选择。为此必须：(1)强化就业培训有关法规的贯彻，推动人力培训制度的建设。(2)加强培训机构与企业、劳工部门合作，促进就业培训基地的建设。(3)开辟培训资金的筹措渠道，增加人力资本投入，扩大职业培训范围等。

作者 郭其友，厦门大学经济系教师，在职博士生。(福建厦门 361005)

一、我国经济结构调整与结构性失业

改革开放后，我国的劳动就业取得举世瞩目的发展。1978~1996年的18年间，城镇就业机会由9514万人扩大到17346万人，净增加了7832万人。但是由于我国近些年来加快了国企改革和产业结构调整步伐，加上劳动力资源存量过大，自1995年以来，城镇登记失业率逐年上升。目前全国有下岗职工1300万人，并且失业人数有快速上升的趋势，失业问题相当严峻。

失业究其主要原因与形式不外有三：其一，劳动者与用人单位、工作环境磨合过程中出现的摩擦性失业。其二，技术进步与产业结构变动引起的结构性失业。其三，社会对劳动总量需求不足形成的需求不足性失业。目前我国失业问题主要源于经济结构变动和社会对劳动力需求相对不足。从前者看是因为，改革开放后产业结构发生了很大的变化，第二、第三产业尤其第三产业发展迅速。与此相关的三次产业就业顺序也由原来的“一、二、三”向“一、三、二”转变。1978~1996年，第一产业就业份额由70.5%下降为50.5%；第二产业就业份额由17.3%上升到23.5%；第三产业就业份额有12.2%上升到26.0%。但在这一转变过程中，即便第三产业就业

份额在上升，但仍然有一些劳动力因不能适应新的岗位要求而长期无法就业。并且可以预料到，随着我国经济的发展，第一、二产业尤其是第一产业就业人数会相对减少，将会有相当数量的劳动力需从物质生产领域转移到非物质生产部门中去。因此，产业结构变动引起的失业将长期存在。

同时，我国产业内部结构也在加速调整。在这一过程中，就会有一部分职工离开原有工作岗位。如上海实行产业结构调整，纺织企业将由500家减少到180家，职工将由55万人减少到28万人，减幅为49%。即近27万职工中除了一部分离退外，还有相当一大部分职工要转移到其他部门。在今后一段相当长的时期内，我国产业结构调整、企业改制和经济增长方式的转变将会加快。粗放经营的劳动密集型产业将有大量人员下岗；部分国有大中型企业改制后，处于“在职失业”状态的“富余人员”绝大部分就会从隐性失业变为显性失业，大批职工需要重新择业。据中国社会科学院1996年的一项调查表明，我国国有企业按照目前的技术条件和管理水平，近35%的企业有30%以上的“富余人员”，另有20%的企业可以裁员20%。

但从我国近几年的经济发展看，已经有许多新

兴产业尤其是高新技术行业如电子行业和专业知识含量高的服务行业如信息业、咨询业、金融保险业在迅速崛起,对劳动力的需求大大增加。如果下岗的职工在短期内能适用这些行业技能要求,将有助于降低失业率。但问题在于,目前相当一部分下岗职工基础素质和职业技能不能适应这些新岗位的要求。如上海劳动力市场登记的职业空缺中有80%的岗位招不足人,特别是市场营销、汽车修理和会计电算化等有一定技能、素质要求的岗位。而要让他们重新掌握一项劳动技能适用于新的工作岗位要有一个过程。尤其是那些从简单的工种到一个复杂的高技术工种,这个过程所需要的条件就更多了,使他们适用新岗位的难度就更大。况且,下岗职工普遍存在年龄偏大、文化程度偏低、健康状况偏差、家庭负担偏重等问题。但是,他们的劳动技能问题如果长期得不到解决,“人找事”与“事找人”的矛盾就无法消除,职位的空缺找不到适当的劳动者去补充的结构性失业将会日益严重。

宏观经济学经常把结构性失业看成是失业中的“硬核”。因为,结构性失业的解决有赖于新兴产业的成长和劳动者新的劳动技能的形成,但需要一个过程。经济发展的历史表明,当传统产业出现停滞或衰退时,新兴产业并非同步地发展,从传统产业分离出来的工人就会缺乏就业机会。此时,需要大量的投资促进新兴产业的成长,创造新的就业机会。但这并非一时之功而要有一定的过程。退一步说,就是经济结构变动过程中已相应提供了足够的就业机会,但劳动力无论是从传统产业转入新兴产业,还是新就业于传统或新兴产业,都存在适用能力的问题。即他们的科学文化、技术水平要适应新岗位,需要通过人力投资,实施人力培训,这同样需要一个过程。我们必需高度重视这一经济现实。

二、人力投资是对付结构性失业的有效宏观措施

因经济结构的变化、产业的兴衰转移和劳动力市场结构失衡等结构性因素导致的结构性失业是世界各国都会面临的问题。发达国家解决这一问题的措施是:一方面采取扩大公共部门投资、促进部门经济结构变化等措施以增加就业机会;另一方面实施增加人力投资的人力开发政策,即政府采取对劳动力重新训练与教育的措施,把非熟练的工人训练成有一定技术熟练程度的工人,把不适合职位空缺要求的失业者训练成能够满足雇主需要的工人。因

此,这一措施被称为人力政策。

将人力投资政策作为对付结构性失业的一项有效措施出现在本世纪60年代。在30年代经济大危机以前,新古典经济理论认为货币工资具有完全伸缩性,劳动力市场能自动达到均衡状态,资本主义经济通过自动调节可以实现“充分就业”。即便有因技术性原因造成失业也可能是局部的、暂时的。所以,他们并没有把工人在技术上不适应雇主的需要而造成的失业当成一个严重的经济学问题来看待,政府没有必要干预劳动力市场。如经济学家庇古在1933年出版的《失业论》中指出:“只要有完全自由竞争,……就会经常有一般强烈的倾向将工资率与需求相联,使每个人都能就业。”^[1]二战后,西方经济有一段较长的繁荣时期,凯恩斯主义的需求管理政策实现充分就业的理论居主导地位,大多数发达国家的失业率也维持在较低的水平,而且在许多国家还存在大量的净移民人口。在这种情况下,给人一个错觉,似乎失业问题已被总需求管理政策解决了。

但在60年代,美国面对阿巴拉迁(Appalachia)地区人民因普遍缺乏技术和训练而导致的大量失业的窘境,提出了结构性失业概念。并且,此间发达国家发生了快速的技术进步与产业结构的升级,结构性失业问题的日趋突出和失业率远远超出“自然失业率”水平,使他们不得不承认仅仅运用总需求管理政策是无法解决失业问题的。因此,认为劳动力市场政策必须由“消极”转向“积极”,即从以保障失业者的生活为目标转向充分开发利用劳动力资源为目标。这样用人力投资即人力政策解决失业与职业空缺的矛盾的宏观经济措施得到了重视。作为凯恩斯主流经济学派的重要代表人物詹姆斯·托宾也认为:“宏观经济政策,即货币的与财政的,要同时实现所规定的社会上的失业和通货膨胀目标是无能的。这个阴暗事实成为始终鼓励着去寻找第三手段来担任这项工作:一方面,指导路标和收入政策,另一方面,劳工市场和人力政策。……人力政策作为将克服失业与通货膨胀进退两难的崭新手段。这样的意见在华盛顿被认真地采取了,人力规划空前的突然出现发生于60年代。”^[2]

人力政策实施的意义不仅仅是它使失业者获得新的就业机会,而且值得注意的是,因各类学校、职业培训机构及医疗保健部门等为缓解结构性失业而增加的人力投资会使人力资本存量得到提高,从而成为经济增长的源泉。这也就是形成于本世纪60

年代的人力资本理论所揭示过的。人力资本理论认为,投入于人的教育与培训、保健以及劳动力流动等的资本对经济增长有着不可替代的作用,传统经济理论只将生产过程中的厂房、机械设备、原材料等的投入纳入资本形成是片面的,现代经济增长很大程度上依赖于人力资本存量的增加。在这里,虽然我们不能说对付结构性失业问题的人力政策与人力资本理论有直接的关系,但我们完全可以说,该措施的推行正符合现代经济增长的需求,也和人力资本理论的核心理论观点相一致。经济学家托宾在阐述人力政策的意义时十分赞赏人力资本理论的观点。认为“人力资本的研究者令人心服地论证了挣钱能力,即实实在在能转移的挣钱能力,取决于经验以及正式的教育”。^[3]

西方不少国家通过立法来保证教育和就业培训的人力政策的实施。德国政府在1967年颁布的《劳动促进法》,把职业教育放在首位,规定接受培训的失业者可得生活补贴、培训费用补贴。美国1960年联邦政府用于人力计划的支出近2.5亿美元,到1975年达50亿,增长了近20倍。1973年颁布了“全面就业和训练法案”,批准了全国性的就业和训练服务计划。克林顿总统提出了《美国再就业法案》,使被解雇的工人得到他们所需的有效而高质量的培训。英国规定,15至18岁的青年不享受失业救济,鼓励其参加青年培训计划,不参加者不生活费。日本要求对刚从学校毕业的学生进行培训,开展从业的基本素养和技能训练;法国对初中毕业后要求就业的学生,开展取得职业教育证书或职业资格证书的培训等。

三、健全我国的人力投资机制的思考

针对我国城镇结构性失业呈上升趋势的严峻现实,借鉴发达国家的经验,实施再就业工程的基本策略应是:宏观经济政策与积极主动的劳动力市场政策并举,既通过促进经济增长创造新的就业岗位,又通过增加人力投资,加强对劳动力的培训和再培训,提高劳动力的适应性,以纠正劳动力市场的结构性失衡,减少失业。

人力投资在我国作为反失业的一项措施,它是随着我国经济体制改革的深入,市场经济体制的建立、劳动就业体制的转变进程的加快而逐步得到重视的。在计划经济体制时期,与之相匹配的是一套统包统配的就业安置制度。认为社会能够自觉有计划地调节劳动资源,社会经济生活中不存在劳动

力过剩。工业资本有机构成随着技术进步而提高所出现的富余劳动力资源会随时被计划再分配。这样,既不会出现产业和企业内部的劳动力资源过剩,也不会形成劳动力被产业和企业挤出的问题。因此,当时虽有企业职工培训,但并不是针对失业问题而设置的。改革开放初期,劳动力资源配置方式开始有了变化,通过市场配置的劳动力资源份额在逐步增加。加上80年代初我国曾面临过一次就业压力,中共中央和国务院为此提出了通过对经济结构、所有制结构、教育结构、人口布局的调整和积极发展生产等措施来解决就业问题的政策主张。可以说,以培训促就业的政策意义得到重视。但由于原有经济体制下形成的就业安置制度还在起作用,人力政策功能的发挥是有限的。党的十三大后,建立社会主义市场经济体制和转变劳动就业机制的步伐在加快,产业结构调整在加快展开,国有企业改革在深化,我国面临新一轮的失业压力。1995年4月,国务院办公厅批转了劳动部《关于实施再就业工程的报告》,主张通过发挥政府、企业、劳动者的积极性,综合运用政策扶持和各项就业服务手段,拓展新的就业领域,开辟新的就业岗位帮助下岗职工实现再就业。因此,实行积极的劳动力市场政策,通过劳动力供求各方开展职业培训与技能开发活动,以促进下岗职工实现再就业的人力政策得到普遍认同和重视。

建立健全的人力投资制度将从多方面提高我国人力资源的利用效率,促进国民经济的稳定增长。首先,将使下岗职工获得新的劳动技能,提高就业率,减少人力资源的浪费,提高国民产出水平。大家熟知,如果失业率提高,人力资源闲置增加,损失的不仅是失业者个人,而且也因增加失业津贴而加大社会负担。更严重的是:它会使社会损失很多本来应当并且能够生产的产量。美国经济学家阿瑟·奥肯的经验统计指出:失业率每提高1%,实际产量会损失2.5%。我国为了实现经济的持续稳定增长,通过各项有效政策措施提高就业率具有重大的意义。其次,将改善我国劳动者的人力资本存量偏低状况,提高人力资本在经济增长中的贡献份额。我国虽拥有十分充裕的人力资源,但总体质量偏低,人力资本存量相对不足。1990年人口普查资料表明,我国文盲数占世界文盲总数的25.83%,占亚洲文盲总数的34.4%。原有国有企业每年新增就业者中,只有10%左右受过正规技能训练。因此,增

加人力投资,开发人力资源,不仅有助于消除失业,而且有利于增强经济发展后劲。最后,将促进再就业预备制度的建立,以适应经济结构的调整。经济结构的调整是一个持续不断的过程,并且随着经济发展的加快而加快。劳动者如果只有单一的劳动技能,将无法适应经济结构变化的需要。

现在问题在于,由于我国目前的人力就业培训制度不够完善,它客观上制约了人力政策功能的发挥。表现在:(1)缺乏完善的就业培训信息网络,导致培训需求与培训供给脱节。(2)培训教育投资相对不足,就业培训范围受到限制。(3)单纯突出学历、追求文凭的倾向没有消除;失去了培训为就业服务,为经济发展服务的目标。(4)就业培训基地建设滞后。中等职业技术学校、职业大学以及相关高等院校在劳动就业培训上未能形成有效的“合力”。为此,目前应着重解决的问题是:

第一,强化就业培训有关法规的贯彻,推动人力培训制度的建设。中共中央曾在1985年作出了《关于教育体制改革的决定》,强调了就业培训工作的重要性,确定了“先培训、后就业”的指导原则,提出中等职业技术教育应同经济发展、社会进步的需要结合起来。我国颁布的《劳动法》、《职业教育法》也明确指出:“国家实行劳动者就业前和上岗前接受必要的职业教育的制度”。但目前贯彻力度不够,易于操

作的规则也不足。因此,有必要加强这方面的建设。

第二,加强培训机构与企业、劳工部门合作,促进就业培训基地的建设。我国现有技工学校4500多所,就业训练中心2700多个。它们可以作为实施人力政策的基础力量。如果各级政府能给以政策乃至资金的扶持,建设好培训基地,它们在实施再就业工程中的作用就能得到进一步发挥。

第三,开辟培训资金的筹措渠道,增加人力资本投入,扩大职业培训范围。除国家专项投入外,可以考虑从失业保险金中划出一部分作为就业培训资金。

第四,建立完备的就业培训信息网络,提高就业培训效率。通过加强对劳动力市场需求的预测,增强培训的针对性,努力缩短下岗职工实现再就业的过程。

第五,转变传统行政指令为导向的就业培训机制,使之向以劳动力市场需求转变。即通过劳动力市场的供求信号,调节和引导职业培训与技能开发,使培训活动将不再单纯追求文凭,而更注重生产技能的提高。

参考文献:

- 1 庇古.论失业问题.北京:商务印书馆,1959.112
- 2.3 托宾.通货膨胀与失业.见:现代国外经济学文选.第1辑.北京:商务印书馆,1979.285

(上接第33页)

参考文献:

- 1 李晓东.可持续发展思想概述.国土开发与整治,1995,20(6):21
- 2 夏光.通向可持续发展的道路.中国国情国力,1994 16(6):70
- 3 柳树滋.大自然观.北京:人民出版社,1993.245
- 4 雷珀特(德).经济增长的社会代价.经济学译丛,1987,13(1):121
- 5 夏甄陶,周穗明.智力圈时代人与自然系统的发展及规律.学术研究,1986,11(3):130
- 6 沙尔茨曼(美).美国绿色运动.第四世界评论,1989,(33)
- 7 李晓帆.建立新时代的资源经济观.现代化,1990,15

(9):81

- 8 张小平,王明珠.社会主义社会协调机制与改革.江西社会科学,1985,7(5):66
- 9 严立贤.发展理论与不发达国家的现代化.中国社会科学,1988,20(5):140
- 10 林毅夫.中国的奇迹:发展战略与经济改革.上海:上海人民出版社,1994.123
- 11 杨开忠.中国区域发展研究.北京:海洋出版社,1989.189
- 12 陆大道.中国工业布局的理论与实践.北京:科学出版社,1990.67
- 13 盛斌,冯仑.中国国情报告.沈阳:辽宁人民出版社,1991.275
- 14 刘铮.人口现代化与优先发展教育.人口研究,1992,15(2):29