

市场经济条件下中国城镇失业人口问题

郭庆松

摘要 随着市场经济在我国的逐步建立和完善,我国城镇早已存在的严重隐性失业逐步显性化、公开化。本文探讨了目前中国城镇地区失业人口存在的三种形式;概括了中国城镇地区失业人口的四点基本成因;重点阐述了失业人口的消极社会经济后果;最后对失业人口的基本治理对策进行了探索。

作者 郭庆松,1965年出生,1987年毕业于安徽大学经济系。现为中国人人口学会理事、北京大学人口研究所博士研究生、安徽大学人口研究所助理研究员。

随着市场经济在我国的逐步建立和完善,我国城镇早已存在的严重隐性失业逐步显性化、公开化,显性失业人口的大量增加已经引起了我国政府和学术界的广泛关注;大量显性失业人口的存在必将对我国的社会经济生活产生不可估量的影响。

一、失业人口存在的形式

西方经济学根据失业的原因不同,将失业人口分为两大类型^①。

第一类是结构性失业。这是指经济中实现了充分就业时所存在的失业。这种失业是由于劳动市场的结构特征所引起的,是一个动态的经济中难以避免的,它的存在与充分就业并不矛盾。属于这种失业的有由于正常的劳动力职业(或单位)转移引起的摩擦性失业;由于工人为了寻求更好的工作而离职引起的寻找性失业;由于劳动力结构与市场需求结构不一致引起的结构性失业,等等。

第二类是周期性失业。这是指超过结构性失业的那一部分失业,是由于产量低于充分就业的水平而引起的,它的变动与经济周期的不同阶段相关。按照凯恩斯主义的分析,产量低于充分就业的水平是由于总需求不足引起的,所以,周期性失业也被称为需求不足的失业。

上述两种类型的失业人口,目前在我国城镇地区都程度不同地存在着。特别是随着我国市场经济的进一步发展和国有企业改革的进一步深化,从一种职业(单位)转移到另外一种职业(单位)的间隙时间失业(摩擦性失业)会越来越多;职工辞职或其他形式的离职而去寻找更好工作所造成的失业(寻找性失业)也会越来越普遍。其他结构性失业也较为严重。随着产业结构的调整,一些行业会逐渐衰落,衰落行业中的一些职业需要转移出去;市场竞争的加剧会造成越来越多的企业停产、亏损、被兼并,这些企业的工人全部或相当部分需要重新安置;还有技

^① 梁小民,《高级宏观经济学教程》(下册),北京大学出版社,1993年,第588—589页

术进步也会引起排斥工人的后果,等等。总之,结构性失业是我国城镇地区当前及今后失业人口存在的主要形式。而作为与经济周期紧密相关的周期性失业在我国城镇地区当然也会存在。

根据我国的实际情况,可将我国城镇地区的失业人口划分为以下三种更为直观的存在形式:

第一,登记的失业人口。这是指年满18周岁、有城镇户口、没有找到工作、到劳动部门登记的城镇居民。这种失业人口主要有两部分人组成,一部分是刚跨入劳动年龄、没有找到工作的新增城镇就业人口;另一部分是原先存在的城镇待业人员。据测算^①,1994、1995两年我国每年平均需要安置720—800万城镇人口就业(新增城镇就业人口);再加上每年结转下来的待业人员,平均总额将达到1000万人,而每年实际只能解决600万人的就业,另有400万人将无法就业,面临失业。这400万人就构成了登记的失业人口。

第二,竞争的失业人口。这是指竞争过程中,因经济效益差而停产、倒闭、被兼并企业的职工,他们失去原先的工作而又没有找到其他工作。据统计^②,目前我国企业因生产现代化程度提高、人员精减、企业倒闭而富余的职工约1700万人,而劳动人事制度改革中只能解决43%左右,约700万人,另有900多万人无法切实安置就业。这900多万人就相当于竞争的失业人口。

第三,流动的失业人口。这是指离开农村、进入城镇、没有找到工作而又不愿回农村的农村剩余劳动力。到底有多少流入城镇的农村剩余劳动力处于失业状态,尚无可信的调查数据,但可以断言,由于城镇地区登记的失业人口和竞争的失业人口的存在和数量的不断壮大,以及城镇地区所能提供给农村剩余劳动力就业岗位有限,流入城镇的农村剩余劳动力寻找工作会越来越难。虽然已有迹象表明,部分流入城镇的农村剩余劳动力已返回农村,但绝大多数已经流入城镇的人是不愿回去的。

二、失业人口的成因

当前,中国城镇地区存在着大量的失业人口,究其原因,概括起来,主要有以下几点。

首先,资源配置市场化所引发的劳动就业机制的转换,是失业人口的体制成因。改革开放以前,在传统的计划经济体制下,资源配置主要是通过行政手段来完成的。劳动力资源作为生产中最活跃的因素,也是通过行政手段在不同部门、不同行业、不同企业间进行配置的。政府出于维护宏观整体利益的考虑,将消灭失业当作至高无上的目标,较少注意劳动力配置的有效性,这就形成了高度集权的统分统配的劳动力就业机制。在这种就业机制下,登记的失业人口(待业人口)存在,但不会很大;竞争的失业人口和流动的失业人口以隐性的方式存在着,不会转化为显性失业人口。因此,高度集权的统分统配的劳动就业机制,实质上是以劳动力利用的低效率换取社会失业率的低水平。

随着市场经济体制的建立,包括劳动力在内的资源配置市场化,政府对于劳动力配置的作用由宏观指导或宏观调节取代行政干预。这样,劳动者择业自由和生产单位出于要素合理配置的考虑对于劳动力选择的自由便可以实现,这时,劳动力统分统配的就业机制便由市场选择的就业机制所取代。在市场选择就业机制下,登记的失业人口会由于进入劳动年龄人口的增多且得不到及时安置变得庞大起来;竞争的失业人口和流动的失业人口由隐性逐步显性化而日益

① 王寿斌:“新中国——如何面对‘失业’”,《城市问题》,1995年第2期

② 王寿斌:“新中国——如何面对‘失业’”,《城市问题》,1995年第2期

壮大。

其次,人口过多且经济发展水平不高,资本无法接纳庞大的城镇劳动力人口是失业人口的经济成因。1995年城镇人口有3亿多。现在,城镇每年进入劳动年龄的人口(新增城镇就业人口)为720—800万人,若按人均装备5000元固定资产原值计算,国家光安置这部分人就业就需要新增360—400亿元固定资产的投资规模;若包括上年接转的待业人口和竞争的失业人口在内,城镇本身总共需要安置劳动力达1900万人^①,国家要安置这些人就业,需要新增950亿元固定资产的投资规模,这还不包括流动的失业人口的安置费用在内。由人口过多和经济发展水平不高、资本无法接纳所有城镇劳动力所构成的经济成因是我国城镇地区失业人口的基本成因。

再次,人们择业观念的变化所引发的劳动力流动尤其是职业流动的频繁化是失业人口的社会心理成因。计划经济体制下造就的城镇国有单位职业人口的工资平均化和保障稳固性使得人们纷纷挤向声望较好、地位较高的机关事业单位和国营大中型企业;并且一旦进入这些国有企事业单位,人们便很少有流动的念头;即使有部分流动,也只是在国有单位之间作非职业或非身份变化上的调动。随着市场经济体制的逐步建立,个体经济、私营经济、三资企业甚至外资独资企业得到了较快的发展,经济成份出现了多样化,劳动力在不同单位、不同职业之间的收入水平拉开了档次。市场经济是利益导向的经济,人们的观念行为越来越主要受经济利益的驱动。这样,人们的择业观念开始发生根本的变化,人们开始重新审视评价社会职业,择业尺度向功利性转化,偏好报酬丰厚的三资企业、外资企业,向往进入白领阶层。其结果是城镇劳动力流动加快、频繁。据近两年对5000名不同层次的职业女性的调查来看,有30%的人已转换过两次以上的工作。而男职工辞职跳槽,重新寻求发挥自己劳动才能的主动性比女性更强,职业流动性比女性更广^②。城镇劳动力流动的加快、频繁,必然使得从一种职业(单位)到另外一种职业(单位)的摩擦性失业人口增多;同时也使得为了寻求更好的工作而离职引起的寻找性失业人口日益频繁。

最后,现代化程度的提高和高新技术产业的发展所引发的资本有机构成的提高是失业人口的技术成因。“机器排斥工人”历来被认为是资本主义社会的重要现象。实际上,在社会主义条件下,尤其在社会主义市场经济条件下,“技术排斥工人”的现象无时不存在着。与此同时,劳动力素质和技术水平不高,一些高新技术产业和现代化程度较高的单位即使有空缺就业岗位,但能够胜任的技术型劳动力难觅,结果是技术进步造成的结构性失业人口有增多的趋势。

三、失业人口的后果

在市场经济条件下,尽管有学者认为失业人口的存在有促进劳动力市场形成、社会保障体系的建立和效率优先兼顾公平分配机制的形成等积极作用^③,笔者在并不否认上述积极作用在某种程度上存在的同时,认为失业人口的存在对于现阶段社会主义社会的中国所具有消极作用是主要的、必须予以高度关注。

第一,失业人口的存在容易滋生社会治安问题,对社会稳定构成威胁。良好的社会治安和稳定的社会环境是建立在稳定的和相对公平的利益格局基础之上的。失业人口的存在使得社

^① 这是由城镇每年进入劳动年龄的人口、上年接转的待业人口和竞争的失业人口三部分组成的。它是上文提到的1000万人和900万人相加的结果

^② 汪竟成:“论失业的形成机理与治理对策”,《哈尔滨师专学报》,1995年第1期

^③ 汪竟成:“论失业的形成机理与治理对策”,《哈尔滨师专学报》,1995年第1期

会的经济利益分配格局失衡或产生偏颇,往往成为诸多社会治安问题的高危人群。据上海、天津、南京三市公安部门统计^①,1993年7月至1994年6月一年间,上述地区发生的抢劫、强奸、盗窃、流氓斗殴等各类案件中,平均有56.4%以上系城镇待业青年和闲散在家的企业富余职工所为。

第二,失业人口的存在是对社会人力资源存量的巨大浪费。日本学者田黑俊夫认为,本世纪末下世纪初是中国人口年龄结构的“黄金时期”,也是中国经济发展的最好时期,中国经济的腾飞关键要抓住这一人口年龄结构的“黄金时期”所带来的劳动年龄人口空前庞大的机遇。如果听任失业人口的大量存在及其发展,无疑是坐失中国经济腾飞的大好时机,也严重危害社会的安定。

第三,失业对于劳动者个人的影响更为严重,不利于他们的身心健康和家庭的幸福。失业对于劳动者的影响首先主要表现在他们的收入减少或物质利益受损上。即使在失业保障较好的美国,失业救济金的数额一般还不到个人以前工作收入的一半,还有许多人根本拿不到救济金——例如个体经营者,在前一年还没有找到稳定职业的新毕业的学生和长期失业的人(大多数失业救济金都只发9个月,失业一年以上者则得不到)。失业者在经济上是非常困难的,尤其是那些有年幼的孩子或者有需要长期支付的款项(如抵押款或大学学费等)的人。在我国,1993年一年支出失业救济金2.88亿元,救济103万人;1994年支出6亿元,救济人数为180万^②。如前所述,目前我国光登记的失业人口和竞争的失业人口就有1300万人(400万与900万人相加而得),1994年领取失业救济的人仅为这两种形式失业人口的13.85%;领取失业救济金的人,1994年人均年仅为333元。失业者的经济困难程度可想而知。

其次,失业对劳动者还有社会的和心理上的影响。长期失业可能将个人推向厌烦、绝望、脾气恶劣、冷漠无情而不能自拔,甚至还会导致家庭内部的冲突或酗酒等。

总之,失业对于个人的打击或影响是严重的,甚至有时是毁灭性的。

四、失业人口的治理对策

失业人口的大量存在,主要是由于相对于劳动力的供给,经济发展所提供的就业岗位不足造成的。因此,失业人口的治理从总体上来说应立足于发展,唯有发展才能扩大社会就业容量,才能从根本上解决失业人口问题。市场经济发展中衍生的问题需要以市场经济的观念寻求治理对策。

其一,从长远来说,要加强失业保障制度的建设,逐步在全社会推行失业保障;短期内,要尽快设立失业人口安置基金,确保失业人口的基本生活需要。失业人口所承受的经济、社会和心理上的压力是在职人员难以想象的,他们生活条件恶劣、精神苦闷、社会地位低。为此,西方各国都建立了相应的、针对失业人口的社会福利救济制度。例如,德国早在1927年就颁布了《失业保险法》,除国家公务员和企业雇主、个体劳动者外,其它所有就业年龄以内的人口均实行失业保险。1993年德国为失业救济支出了1319亿马克,占国内生产总值的4%^③。作为社会主义国家的中国,更应在失业人口的安抚照顾上显示社会主义的优越性。我国自1986年开始施行《国营企业职工待业保险暂行规定》,从1986年10月到1989年6月,在国营企业范围内

① 转引自王寿斌:“新中国——如何面对‘失业’”,《城市问题》,1995年第2期

② 张仲英劳动力市场分析:“失业,并没有想象的那样可怕”,《经济日报》,1995年3月13日

③ 于安义:“德国解决失业问题的对策”,《中国财经报》,1995年8月10日。

对 8 万失业人员发放 798 万元救济金^①。到 1994 年,一年为 180 万失业人口支付失业救济金达 6 亿元。应该说,失业人口的社会救济在中国有了一定的发展。但必须看到,中国现行的失业保障制度还很不完善,失业保障覆盖面窄、经费来源单一、统筹范围小、基金提取比例不合理等问题都需要逐步解决

失业保障制度的建设和完善需要一个过程,但失业人口及其家庭每天都需要生活,都需要日常的生活开支。因此,现在当务之急是要解决失业人口的基本生活需要,并在可能的情况下帮助他们就业或重新就业,缩短他们失业的时间。失业人口安置基金的设立便可以很好地履行上述使命。有的学者主张,失业人口安置基金主要应从国家出售国有土地使用权的收入中提取;笔者认为,失业人口安置基金的提取应是多渠道,因为国有土地使用权的出售收入本已十分有限,并且需要用它的地方很多,况且,失业人口的数量还在日益增大,单渠道的失业人口安置基金显然离实际需要相差甚远。可以设想,除从国有土地使用权的转让收入中提取部分外,还可以通过从国有资产的分红中、国有其他资产的转让收入中提取部分失业人口安置基金,以及扣留部分国有资产作为失业人口的安置基金等。多渠道筹措失业人口安置基金,一方面可以扩大基金来源;另一方面也显得相对公平合理,因为国有资产部分是由现在的失业人口创造的。失业人口安置基金的发放首先要考虑满足失业人口的基本生活需要;当然,在可能的情况下,也要帮助失业人口尽快就业或再就业,这就是要发挥失业人口安置基金的“造血功能”。

其二,从全局来说,要加快政府对劳动力市场的规划、立法、管理等宏观调控,推动劳动力市场的形成和完善。具体来说,要加强就业信息咨询工作,向失业人口提供各种就业信息以及提供某些帮助。现阶段我国劳动力市场的发展相对滞后,在实际运作过程中又出现条块分割、信息不通的现象或局面,致使失业人口通过劳动力市场就业或重新就业十分有限。据有关资料^②,富余职工(竞争的失业人口)通过劳动力市场调剂的不到 10%。因此,加快政府对劳动力供给与需求的调查研究和科学预测,实行宏观规划;加快有关劳动力市场的立法过程;推动政府对劳动力市场的运作进行监督管理,总之,一句话,加快政府对劳动力市场的宏观调控,已成为当务之急。

对于失业人口来说,最为关键的问题是要尽快就业或再就业。这样,各种有助于他们寻找工作的就业信息就显得十分重要。西方资本主义国家就十分重视加强就业信息咨询工作。如德国劳动局每年拨款 5000 万马克,开展就业信息咨询工作。劳动局内设有庞大的就业信息系统,不仅包括国内各地区,还与国外许多国家就业信息系统相连。同时还编辑出版各种职业情报资料,如《职业培训》,每种职业编一本,将有关该职业应当了解的情况全部包括在内。就业咨询主要由劳动局负责,地方政府也有专设咨询处的^③。德国关于就业信息咨询工作的上述做法,是值得我国在实践中借鉴的。

其三,从总体上来说,要发展全民族的教育,尤其是要发展职业技术教育,提高全体劳动者的科学文化素质和职业技术水平;作为其具体措施之一,是要开展对失业人口的培训,让其更新观念、更新知识、更新技能,以适应市场经济发展的需要。任何社会存在的失业人口,技术进步造成的结构性失业都是其不应忽视的组成部分,一方面有失业人口存在,另一方面又有部分

① 陈宗胜:“失业、失业保障及劳动市场”,《天津社会科学》,1994 年第 6 期

② 冯家云:“解决企业富余劳动力问题的思路选择”,《工人日报》,1995 的 8 月 9 日

③ 于安义:“德国解决失业问题的对策”,《中国财经报》,1995 年 8 月 10 日

技术性工种找不到合适的人选。这是由劳动者的科技文化素质尤其是职业技术水平的欠缺造成的。显然,大力发展教育尤其是职业技术教育,提高劳动者的科技文化素质和职业技术水平,对于减少失业人口尤其是技术进步造成的结构性失业人口的存在,意义重大。英国在义务教育阶段就进行职业定向教育,为学生将来就业提供超前的技能技巧的准备,以便他们顺利地进入劳动市场,避免失业^①。英国的做法值得我们汲取。

对失业人口进行技能培训是更为直接具体的失业人口的治理措施,而且,这要比单纯向失业人口发放失业救济金、失业生活安置基本等措施积极有效得多。对失业人口进行技能培训无疑会增强失业人口就业或再就业的能力。广东省劳动部门对2万多名国有企业失业人员的一项问卷调查表明:6成职工承认再就业的最大困难是缺乏专业技术^②。根据上海1992年的调查,失业人员平均失业时间为32个月,其中受过培训的人员失业时间为15个月。

其四,从宏观社会来说,要实施渐近的失业政策,控制隐性失业显性化的步伐,使隐性失业的显性化分步进行;从微观企业来说,要通过发展新产业、新产品、新业务,强化自身消化隐性失业人口的能力。“鼓励一部分人先富起来”政策实施以来,人们的实际收入差距有拉大的趋势,但对于毫无收入或有较少的救济、安置收入的失业现象来说,绝大多数人是难以承受的,更是无法面对的。因此,若实施激进的失业政策,听任隐性失业的快速显性化和失业人口的激剧增加,势必会引起失业人口的强烈不满和对抗情绪,最终必然会影响社会的稳定。而稳定是当今中国社会的头等大事。渐近的失业政策就是要使隐性失业的显性化分步进行。第一步,把竞争机制引入企业内部,通过优化组合,形成企业内部的“失业人口”,并由企业尽可能地自我消化这些失业人口。第二步,把企业消化后剩下的失业人口逐步导向社会,由社会的失业容纳机制加以接收,从而变隐性失业人口为显性失业人口。

(上接第44页)

进,使一些既能反映各省社会经济发展水平,又能对人口迁移有主要影响的指标能被纳入。而研究结果也有待于1995年1%人口调查资料公布后进行补充与完善。

参考文献

1. Bogue, D. J.. Internal Migration. in Hauser P. M. and Duncan, O. D. (eds.) The Study of Population. University of Chicago Press, 486—509, 1959.
2. 阿瑟·刘易斯:《二元经济论》,北京:北京经济学院出版社,1989.
3. 吴寒光:《社会发展与社会指标》,北京:中国统计出版社,1990.
4. 王放:《论我国近期省际人口迁移的形势》,《人口学刊》,1993,3.
5. 范力达:“我国80年代末期区域间人口迁移和经济发展”,《人口学刊》.
6. 张善余:“关于我国人口迁移的几个问题”,《人口研究》,1992,2.
7. 李树茁:“中国80年代的区域经济发展和人口迁移”,《人口与经济》,1994,3.
8. 王桂新:“我国省际人口迁移与距离关系之探讨”,《人口与经济》,1993,2.

① 张晓明:“英国对失业人员的开发”,《欧洲》,1994年第5期

② 庞道锋、毕京福:再就业,尚需迈几道门槛——关于现阶段劳动力就业问题的思考(下)”,《山东经济日报》,1995年4月25日